

*Workshop 7*

# URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE TRASFORMAZIONI URBANE

Coordinatori: Alessandro Coppola, Barbara Pizzo

Discussant: Michele Zazzi, Corrado Zoppi

© Copyright 2017



Roma-Milano

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017

Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net)

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.



## Workshop 7

# URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE TRASFORMAZIONI URBANE

Coordinatori: Alessandro Coppola, Barbara Pizzo

Discussant: Michele Zazzi, Corrado Zoppi

### INTRODUZIONE

Le trasformazioni urbane, alle diverse scale, rivelano progettualità diverse che cercano di realizzare forme del vivere urbano molteplici, anche tra loro conflittuali. Tali diverse progettualità sono espresse da una pluralità di attori che perseguono finalità non sempre convergenti ma, al contrario, spesso contraddittorie: queste, insieme al quadro di interessi e valori che contengono e di cui sono portatrici, possono essere svelate solo attraverso un'analisi accurata della trasformazione, come processo e come esito.

Il W7 “Urbanistica e/è azione pubblica per le trasformazioni urbane” assume una definizione di azione pubblica di matrice sociologica e politologica, quale “Azione posta in essere da una molteplicità di attori (istituzioni statali, attori privati, società civile) che si configurano come interdipendenti lungo differenti scale di intervento (locale, nazionale e sovranazionale) e che producono strutture regolative per le attività collettive” (Comaille 2004), e si concentra sull'interazione tra attori, sulla forma e modalità di interazione, e sugli esiti (materiali e immateriali) che questa produce. Il soggetto pubblico alle diverse scale può, direttamente o indirettamente, promuovere, sostenere, oppure frenare o inibire tali trasformazioni e le forme d'interazione nelle quali si concretizzano. Per questo le trasformazioni urbane sono decifrabili attraverso l'analisi delle politiche e, allo stesso tempo, possono essere utilizzate come strumento di verifica delle stesse politiche e del discorso politico.

Il workshop ha ricevuto oltre cinquanta proposte, il cui filo conduttore può essere rintracciato nell'interpretazione dell'azione pubblica sopra ricordata, e nel ricorso, a livello empirico, allo studio di casi in cui fosse esplicito l'interesse per l'analisi combinata di trasformazioni urbane — precipuamente in un'accezione spaziale e materiale — e politiche, che le hanno generate, promosse, sostenute oppure anche cercato di contrastare.

I contributi sono stati suddivisi in quattro sotto-sessioni:

1. Politiche, strumenti e attori della trasformazione urbana;
2. Politiche per il riuso, recupero e riattivazioni;
3. Aree metropolitane e governance multilivello;
4. Politiche settoriali: ambiente, qualità urbana e governance territoriale\*.

Nelle prime due sotto-sessioni l'attenzione si è concentrata sulle politiche in relazione agli attori ed agli strumenti coinvolti, con frequenti approfondimenti di casi di “politiche dal basso” di livello locale, in cui sia gli stessi attori sia il tipo di azioni che mettono in campo sono riconosciuti quali fattori di cambiamento delle razionalità e degli strumenti della pianificazione. Nelle seconde due sotto-sessioni l'attenzione si è viceversa concentrata sui temi della governance nelle sue varieghe configurazioni scalari e settoriali: sono tali configurazioni che aiutano a interpretare e possibilmente a capire la ‘dimensione’ delle politiche e il territorio che tali politiche definiscono (quindi anche nel senso delle ‘Politics of scale’ — Smith 1996, Swyngedouw 1997, Cox 1998, Brenner 2000, 2001) e le poste in gioco che spesso si fatica a individuare.

Sono state infine indagate anche le relazioni tra governance e qualità urbana e ambientale, delineando e discutendo in particolare, sempre nel contesto dell'azione pubblica, le politiche orientate alla resilienza dei sistemi urbani e territoriali, e la pianificazione ambientale orientata al riconoscimento ed allo sviluppo delle reti ecologiche, della produzione dei servizi ecosistemici e delle infrastrutture verdi, anche in relazione all'utilizzo di strumenti innovativi per la governance delle trasformazioni urbane, quale, ad esempio, il trasferimento dei diritti edificatori (Cohen-Shacham et al. 2016; Commissione Europea 2013; Kovács et al. 2015; Millennium Ecosystem Assessment 2003; Snäll et al. 2016).

## Riferimenti

- Brenner, N. (2000). The urban question: reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 361-378.
- Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in human geography*, 25(4), 591-614.
- Comaille, J. (2004). Sociologie de l'action publique. In L. Boussaguet; S. Jacquot & P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire de Politiques Publiques*. Paris: Press de Sciences Po, pp. 413-421.
- Cox, K. R. (1998). Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. *Political geography*, 17(1), 1-23.
- Smith, N. (1996). Spaces of vulnerability: the space of flows and the politics of scale. *Critique of anthropology*, 16(1), 63-77.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. *Spaces of globalization: Reasserting the power of the local*, I. Cohen-Shacham, E., Walters, G., Janzen, C., Maginnis, S. (2016). *Nature-based Solutions to address global societal challenges*, IUCN, Gland, Switzerland
- Commissione Europea (2013). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni concernente "Infrastrutture verdi — Rafforzare il capitale naturale in Europa", COM (2013) 249 final, Bruxelles, 6 maggio 2013 [<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/IT/1-2013-249-IT-F1-1.Pdf> ultimo accesso: 17 novembre 2017].
- Kovács E., Kelemen K., Kalóczkai A., et al. (2015). Understanding the links between ecosystem service trade-offs and conflicts in protected areas, *Ecosystem Services*, 12, 117-127.
- Millennium Ecosystem Assessment (2003). *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*, Island Press, Washington, DC, Stati Uniti.
- Snäll T., Lehtomäki J., Arponen A., Elith J., Moilanen A. (2016). *Green Infrastructure Design Based on*

*Spatial Conservation Prioritization and Modelling of Biodiversity Features and Ecosystem Services*, *Environmental Management*, 57, 251-256.

\* La sottosessione AREE METROPOLITANE/GOVERNANCE MULTILIVELLO è stata coordinata da Michele Zazzi e Corrado Zoppi.

\* [Miglior paper Workshop 7]

---

## PAPER DISCUSSI

### POLITICHE, STRUMENTI E ATTORI DELLA TRASFORMAZIONE URBANA

**Trasformazioni urbane collaborative e multiattoriali: condizioni e possibilità dell'azione pubblica nella collaborazione pubblico-privato**

*Camilla Ariani*

**Tra strategia e prassi. L'esempio delle "centralità" di Roma**

*Martina Busti*

**Scenari progettuali dialoganti nella progettazione dello spazio pubblico e del sistema della mobilità locale**

*Luca Di Figlia, Matteo Scamporrino*

**Scelta pubblica e quadro esigenziale nel processo di trasformazione urbana**

*Enrica Gialanella*

**I progetti di trasformazione bolognesi nel vuoto delle politiche urbane**

*Luca Gullì, Michele Zazzi*

**L'Università nelle trasformazioni urbane: il caso di Roma**

*Lorenzo Paglione, Giulio Breglia*



Urban center: “spazio” della cittadinanza attiva.  
Dall’esperienza della città di Potenza una proposta  
bottom-up per la partecipazione alla rigenerazione  
urbana

*Piergiuseppe Pontrandolfi, Francesco Scorza*

#### POLITICHE SETTORIALI / AMBIENTE / QUALITÀ URBANA / GOVERNANCE TERRITORIALE

Progettare la rigenerazione urbana in modo  
integrato pubblico-privato. Tresigallo (FE), il  
completamento del PRU e il nuovo scenario per le  
politiche urbane

*Gastone Ave, Francesco Alberti*

Un’infrastruttura verde nell’area metropolitana di  
Cagliari: corridoi ecologici come connessioni tra i Siti  
della Rete Natura 2000

*Ignazio Cannas, Corrado Zoppi*

\* L’arcipelago territoriale delle Aree Interne: verso  
nuove forme di economia, società e sviluppo locale  
*Annalisa Contato*

La trasformazione urbana di Trento alla fine del XIX  
secolo

*Marco Della Rocca*

Le infrastrutture verdi, trait d’union tra la  
pianificazione del paesaggio e la conservazione  
della biodiversità: un caso di studio dalla Città  
Metropolitana di Cagliari

*Sabrina Lai, Federica Leone*

Global change e learning-by-doing. Incrementalità,  
collaborazione e flessibilità nei processi di  
trasformazione urbana per la resilienza

*Jessica Smeralda Oliva*

Transfer of development rights strategy  
for a minimal green infrastructure in dense urban  
contexts

*Riccardo Privitera, Daniele La Rosa,  
Paolo La Greca*

I servizi ecosistemici forniti dai siti della Rete  
Natura 2000: il caso della purificazione dell’acqua  
nel contesto della Città Metropolitana di Cagliari

*Daniela Ruggeri*

Governo del territorio e contenimento del consumo  
di suolo: alcune riflessioni alla luce della normativa  
lombarda in materia

*Michela Tiboni*

Risignificazioni tra norma e progetto per la città  
diffusa

*Luca Velo*

Una nuova stagione del cycling veneziano

*Luca Velo, Giacomo Durante*

#### POLITICHE PER RIUSO, RECUPERO, RIATTIVAZIONI

La questione “periferica” a Roma:  
analisi interpretative e strumenti d’intervento

*Irene Amadio*

Il ruolo del terzo settore nella rigenerazione delle  
periferie. Il progetto Capacity

*Marina Arena*

Tra le “pieghe” del costruito.  
Progetti per la qualità dell’abitare

*Giuseppe Caldarola*

Il ruolo delle aree post-industriali per il rinnovo  
urbano

*Donato Di Ludovico, Federico D’Ascanio*

Dispositivi urbani della compresenza.  
Dimensioni, meccanismi e ricadute sulla città  
a partire dal caso studio del CENTQUATRE di Parigi  
*Janet Hetman*

Il riuso e l'occupazione degli spazi pubblici  
abbandonati. Strumenti per la tutela di processi  
urbani spontanei  
*Anna Maiello, Elena Ferrari*

L'esperienza dei giardini condivisi a Milano tra  
pratiche di riuso informale e governo dei processi  
urbani  
*Andrea Mora, Emanuele Garda*

Riqualificazione delle periferie: nuove politiche e  
strategie di trasformazione urbana  
*Fulvia Pinto*

I vuoti urbani. Critica all'approccio della  
riqualificazione dei quartieri pianificati negli anni  
Settanta e Ottanta. Il caso di Largo Fratelli Lumière  
a Roma.  
*Emanuela Scannavini*

Da Vicolo Corto a Parco della Vittoria.  
Storie di urban community gardens a Palermo  
*Filippo Schilleci, Marco Picone*

Una strategia anti-gentrificazione: il LAHB Social e  
la riabilitazione partecipata della Ilha de Bela Vista  
a Porto  
*Elena Tarsi*

Quali politiche pubbliche per le trasformazioni  
urbane degli "spazi interclusi"?  
*Iacopo Zetti, Maddalena Rossi*

## AREE METROPOLITANE/GOVERNANCE MULTILIVELLO

Un ritratto aggiornato del territorio italiano per  
sostenere una nuova stagione di politiche urbane  
*Alessandro Balducci, Francesco Curci,  
Valeria Fedeli*

Urbanistica e metropolizzazione nei paesi emergenti  
del Mediterraneo: il caso della nuova "ville nouvelle"  
di Fès  
*Massimo Carta, Maria Rita Gisotti*

Nuovi equilibri nella governance territoriale in Italia:  
due casi a confronto  
*Giancarlo Cotella, Elena Pede, Marco Santangelo*

Palermo Metro-peripheries. The role of peripheries in  
a metropolitan perspectives  
*Barbara Lino*

Una pianificazione integrata trasporti-territorio per  
la riqualificazione degli insediamenti delle bioregioni  
*Valerio Mazzeschi*

Welfare metropolitano e rigenerazione urbana.  
Il progetto di Città Metropolitana di Milano per il  
Bando Periferie  
*Nausicaa Pezzoni*

Città Metropolitane tra fondi strutturali, di sviluppo  
e coesione e ordinari. Elementi per un'agenda  
urbana nazionale?  
*Carlo Torselli*

# Trasformazioni urbane collaborative e multiattoriali: condizioni e possibilità dell'azione pubblica nella collaborazione pubblico-privato

**Camilla Ariani**

Università "La Sapienza" di Roma  
Dottorato in Pianificazione Design e Tecnologia dell'Architettura  
Email: [camilla.ariani@uniroma1.it](mailto:camilla.ariani@uniroma1.it); [camilla.ariani@gmail.com](mailto:camilla.ariani@gmail.com)

## Abstract

Le trasformazioni urbane nelle città italiane sembrano essere il prodotto di dinamiche innescate in situazioni di eccezionalità, producendo conflitto e criticità piuttosto che dibattito e innovazione, indebolendo l'azione pubblica e inibendo l'attrazione di capitali. Parlando di interventi sulla città esistente, la complessità e la multiattorialità delle trasformazioni urbane richiedono una riflessione sulla correlazione tra processi decisionali ed esiti concreti, sull'equilibrio tra gli attori pubblici e privati e sulla definizione dell'interesse pubblico e della qualità dei risultati. In questo quadro, è parso opportuno interrogarsi su quali forme di evolute di Collaborazione Pubblico Privato (CPP) possano essere proposte per ridefinire il ruolo dell'azione pubblica e per proporre indirizzi per trasformazioni urbane collaborative di qualità. A partire dallo studio di alcuni casi significativi dell'esperienza francese, si sono individuati elementi caratterizzanti la costruzione di processi di qualità e, successivamente, si sono proposti alcuni punti per incentivare la CPP nella rigenerazione urbana. L'esempio francese dimostra, nella complessità dei processi di trasformazione urbana, l'importanza della definizione da parte degli attori pubblici di strategie chiare per il perseguimento dell'interesse generale, che inseriscano dinamiche di mercato a breve termine in un quadro strategico più ampio. Il rapporto tra processi e risultati si definisce quindi nel superamento della dicotomia tra piano e mercato; la negoziazione lascia spazio alla concertazione, intesa come forma più inclusiva e flessibile di accordi tra attori.

**Parole chiave:** urban regeneration, inclusive processes, tools and techniques.

## Trasformazioni urbane collaborative, la criticità dell'esperienza italiana

In una situazione di generale carenza di risorse, nel settore pubblico come in quello privato, le trasformazioni urbane che si basano sull'interazione tra soggetti pubblici e privati sono al centro di un intenso dibattito, come esperienze potenzialmente significative per l'attivazione di nuove dinamiche di trasformazione tra una pluralità di soggetti di varia natura. Queste modalità di intervento sono spesso sinteticamente denominate PPP-Partenariato Pubblico Privato, pur indicando una varietà di forme e modi della collaborazione tra pubblico e privato non solo partenariale ma anche in grado di superare i più consueti aspetti prettamente giuridico-finanziari.

A partire dagli anni '80, si è diffusa la teoria del *New Public Management*, un modello che punta ad applicare nella Pubblica Amministrazione principi e tecniche del *management* privato, cercando di rispondere alle esigenze dei cittadini tramite nuovi modelli di rapporto con il settore privato.

Dagli anni '90 in poi vi è stata una grande diffusione delle procedure di PPP, anche legata alle politiche europee e a un limitato utilizzo dei fondi pubblici<sup>1</sup> che hanno avuto effetti diretti sul governo del territorio<sup>2</sup>. In questo contesto, il complesso degli interventi sulla base del classico PPP ha ampliato la propria sfera di azione e, uscendo dalle più tipiche applicazioni per infrastrutture e fornitura di servizi, si è andato costituendo come un nuovo dispositivo per rigenerare il patrimonio edilizio esistente. Nel 2008, inoltre, la crisi finanziaria, ha profondamente influito sugli equilibri nell'interazione tra pubblico e privato.

In Italia, le esperienze di PPP coprono un arco temporale che può essere, grossolanamente diviso in due fasi: dal 1992 fino al 2008, fase di crescita della diffusione del PPP parallelamente alla stagione della

<sup>1</sup> Su queste relazioni tra vincoli economici definiti dall'Unione Europea e sempre maggior diffusione si veda Le Galès (1995) e Pinson (2009) per il contesto internazionale; per un approfondimento sul contesto italiano si veda invece il report dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP, 2014).

<sup>2</sup> Si fa qui riferimento in particolar modo alle politiche di coesione e alla spinta delle istituzioni europee verso processi di devolution e decentramento dei processi decisionali verso scala più locale, che hanno interessato nel corso degli anni i principali paesi europei (in Francia già a partire dai primi anni 80, ma anche in Italia, dagli anni 90 fino alla modifica del Titolo V della Costituzione e successive integrazioni e riforme delle gerarchie e dei sistemi amministrativi).

sperimentazione sui programmi integrati; e dopo il 2008 col ricorso al PPP legato alla carenza generalizzata di risorse per la finanza locale (UTFP, 2014). È necessario osservare queste esperienze secondo un'ottica più ampia, non legata esclusivamente allo studio degli strumenti, ma anche in grado di valutare gli esiti di tali operazioni, fuori da chiavi di lettura ideologizzate sugli effetti della città (neo)liberista.

In Italia, e a Roma in particolare<sup>3</sup>, manca la capacità di attrarre capitali che potrebbero essere decisivi per attivare politiche e trasformazioni urbane efficaci, entro una visione strategica sostenuta dai decisori pubblici. La congiuntura attuale mette insieme la crisi edilizia con la crisi del pubblico, anche in senso lato. I capitali per le trasformazioni urbane sono riferibili soprattutto al *real estate*, costituito da investimenti immobiliari utili a riallocare masse di denaro su progetti di valorizzazione. Gli investimenti internazionali, al netto della finanziarizzazione, intervengono su quartieri ed immobili, quindi non è difficile pensare che possano essere interessati a produrre qualità urbana. In questo modo la comunità potrebbe beneficiare di esternalità positive degli investimenti, grazie a quelle stesse caratteristiche che rendono le valorizzazioni attrattive sul mercato.

In Italia, un grande freno a questo “approccio virtuoso” è dato da alcuni fattori:

- L'incertezza del procedimento amministrativo e la mancanza di continuità politica<sup>4</sup>.
- La dimensione di eccezionalità (grandi eventi, emergenze o politiche *una tantum* per creare consenso politico) come unico elemento di innesco delle trasformazioni urbane<sup>5</sup>. Le trasformazioni urbane (pur complesse, multidimensionali e multiattoriali) non rispettano la naturale evoluzione del processo di trasformazione collaborativa.
- Il degrado socio-economico e l'impoverimento del tessuto imprenditoriale, con conseguente carenza sia delle infrastrutture che dei fondi per implementarle.

Si crea così un circolo vizioso per cui la poca attrattività del sistema di produzione urbana italiano e la carenza di investitori, indeboliscono l'azione pubblica che non riesce a rispondere autonomamente al proprio ruolo coordinamento e definizione degli obiettivi per rispondere alla domanda sociale.

Nell'ambito della ricerca dottorale, l'indagine sulle pratiche di interazione tra pubblico e privato ha esplorato le possibilità di un approccio innovativo alle forme di relazione pubblico-privato a partire dalla proposta di un passaggio terminologico da Partenariato Pubblico Privato a Collaborazione Pubblico Privato (CPP)<sup>6</sup>, per superare gli approcci ideologici e il focus quasi esclusivo su dinamiche finanziarie.

Nello specifico, si è scelto qui di individuare nell'esperienza francese indicazioni per un modo proficuo di “produrre città” attraverso forme avanzate di CPP.

### **L'eccellenza francese: complessità e caratteristiche delle trasformazioni urbane**

In Francia, il termine *partenariat* viene associato a dispositivi giuridico-finanziari che si sono diffusi negli anni 2000 sul modello inglese della *Private Finance Initiative*<sup>7</sup>. Il discorso è completamente diverso se si guarda a dinamiche più complesse come quelle che riguardano il *projet urbain à la française*<sup>8</sup>, che si basa su quello che viene definito negli studi europei come un approccio comprensivo integrato (Faludi, 2004)<sup>9</sup>. Un approccio fatto di pratiche ben consolidate, risalenti almeno agli anni '70, quando si è diffusa la volontà di

<sup>3</sup> Per città come Milano, invece, il quadro è diverso, anche per l'incentivo costituito dall'EXPO, ma soprattutto per la maggior certezza dei procedimenti, che riesce ad attrarre fondi di investimento stranieri che investono sulla riqualificazione urbana, generando ricchezza.

<sup>4</sup> La certezza del procedimento e la continuità sono condizioni necessarie per la buona riuscita dell'operazione, ma sono anche condizioni esterne ai progetti, legate al contesto politico e socio-economico e alla cassetta degli attrezzi a disposizione degli attori; i due elementi sono direttamente collegati proprio nella definizione di obiettivi chiari dell'azione pubblica nel definire gli ambiti di intervento dell'azione privata, attraverso anche il ruolo di attori con competenze tecniche oltre le incertezze del quadro politico.

<sup>5</sup> La dimensione di eccezionalità fa sì che sia possibile attrarre capitali ed investitori solo in presenza di elementi estereanei ed esterni alle politiche urbane, indebolendo ulteriormente la certezza e la continuità necessari per costruire trasformazioni urbane che si costruiscono e si stratificano nella lunga durata.

<sup>6</sup> Per un maggior dettaglio riguardo al passaggio terminologico si rimanda a Ariani, 2017.

<sup>7</sup> Sulla definizione di specifici dispositivi e procedure, la legislazione francese ha dovuto recuperare in tempi abbastanza recenti un ritardo maturato rispetto ad altri paesi della UE.

<sup>8</sup> Per spiegare come si tratti di una prassi e una ricerca bene solida nella tradizione francese basti pensare a come nello stesso lessico, un termine pur complesso come “progetto urbano” sia, nella sua polisemia, un termine condiviso e di conseguenza molto utilizzato (Panerai, Mangin, 1999; Masboungi, de Gravelaine, Parsons, Thompson, 2002).

<sup>9</sup> Si fa un questo caso riferimento a delle famiglie di pianificazione presentate nel documento della Commissione Europea “The EU Compendium of spatial planning, systems and policies”. Si veda in proposito anche Cappucciti, Piroddi, 2014.

riqualificare la città consolidata, attraverso l'attualizzazione di forme urbane riconoscibili, restituendo agli abitanti parti di città precedentemente sottoutilizzate.

Lo sguardo verso l'esperienza francese consente di mettere in relazione le dinamiche economiche, rilevanti in quanto contribuiscono a definire il processo di costruzione delle trasformazioni urbane, con gli equilibri tra i vari attori pubblici e privati coinvolti. Pur con un quadro in costante evoluzione, la tendenza del potere pubblico è quella di mantenere il ruolo di regia che definisca gli ambiti nei quali gli attori privati sono incentivati a muoversi. L'interazione tra tecnici, promotori e decisori pubblici, dimostra come non sia sempre ovvia una equazione tra dinamiche economiche e finanziarizzazione delle dinamiche urbane.

Per poter meglio analizzare le dinamiche che caratterizzano l'esperienza francese sono stati selezionati quattro casi studio, differenti tra di loro per localizzazione, dimensione e arco temporale, ma che si basano su varie declinazioni della ZAC, *Zone d'Aménagement Concertée*, strumento principale per la *co-production urbaine* e per la riqualificazione urbana: ZAC Paris Rive Gauche (Parigi), ZAC du Chaperon Vert (Ile de France), Ile de Nantes (Nantes), Cité Internationale (Lione).

Le esperienze analizzate potrebbero essere riassunte come segue:

- *Paris Rive Gauche*: recupero e riqualificazione di un'area industriale e infrastrutturale tramite la ricucitura della frattura urbana. Risignificazione di un importante brano di città attraverso la mixité funzionale attorno a servizi (pubblici e privati) di scala metropolitana o regionale.
- *Arcueil Chaperon Vert*: Recupero e riqualificazione di un quartiere degradato di edilizia residenziale pubblica attraverso operazioni di *desenclavement* e *mixité* funzionale e sociale. Messa a sistema di fondi derivati dal PNRU e dal coinvolgimento di investitori privati.
- *Ile de Nantes*: Rigenerazione e riqualificazione di aree industriali dismesse (e porzione di città limitrofa) attraverso la promozione di identità urbana e city marketing. Trasformazione incrementale basata sulla costruzione di consenso, sull'intervento capillare sullo spazio pubblico, sul modello della città creativa e sullo sviluppo sostenibile.
- *Cité internationale di Lione*: Rigenerazione e riqualificazione di un'area dismessa attraverso infrastrutture e servizi a scala metropolitana e nazionale. Volontarismo politico e coinvolgimento di investitori privati. Definizione di un approccio innovativo alle trasformazioni urbane, legato al city marketing a scala della rete urbana europea.

Nonostante le numerose differenze tra i quattro interventi analizzati, dal punto di vista delle potenzialità e degli effetti della collaborazione pubblico privato, è possibile evidenziare alcune categorie di analisi (riassunte nella tabella I).

		ZAC Paris Rive Gauche	ZAC Chaperon Vert Arcueil	Ile de Nantes	Cité Internationale Lyon
CARATTERISTICHE DEI PROCESSI	Iniziativa	Pubblica: Comune di Parigi e Stato	Pubblica : <i>Communauté</i> d'agglomération Val de Bièvre	Pubblica : Comune di Nantes (sindaco)	Pubblica: Comune di Lione (sindaco)
	Definizione di strategie e obiettivi	Pubblica con forte connotazione tecnica	Pubblica con forte connotazione tecnica	Pubblica con forte connotazione politica	Pubblica con forte connotazione politica
	Attori principali	Comune di Parigi SNCF SEMAPA Stato 13° arrondissement Caisse des Dépôts et Consignations Architetti diversi per ogni settore	Communauté d'agglomération Val de Bièvre ANRU Caisse des Dépôts et Consignations Logement Foncière SADEV 94 TVK Architectes	Commune di Nantes Nantes Métropole SAMOA Atelier de l'Ile de Nantes: Arch. Chemetoff (fase 1), Arch. Smets-Depuyts (fase 2).	Comune di Lione Métropole de Grand Lyon Renzo Piano Building Workshop SARI-Compagnie Générale des Eaux SERL (Société d'Equipe-ment du Rhône et de Lyon) SEM de la Cité internationale

	Tipo di collaborazione	ZAC classica + procedure <i>ad hoc</i> per nodi progettuali di maggior complessità	ZAC classica, inserita nel quadro del PNRU	Quadro strategico d'insieme per l'intero perimetro Dialogo competitivo e ZAC (in base ai vari interventi)	ZAC classica
	Concertazione	Solo consultiva in corso d'opera	Continuativa per decidere il programma funzionale e aspetti cruciali del progetto	Molto forte nelle fasi iniziali per la definizione degli obiettivi del progetto	Assente
	Cronologia	1991-2030 (previsto)	2006-2018 (previsto)	1999-2030 (previsto)	1985-2008
	Quadro economico	Fondi iniziali pubblici (tramite partecipazione SEMAPA) Equilibrio finanziario tramite procedure classiche della ZAC di cessione fondiario e diritti edificatori	Fondi iniziali pubblici e contributo ANRU all'interno del programma PNRU Equilibrio finanziario tramite procedure classiche della ZAC di cessione fondiario e diritti edificatori per l'edilizia privata	Fondi iniziali pubblici Equilibrio finanziario a lungo termine, tramite cessione di fondiario e diritti edificatori e aumento delle entrate fiscali dovute a rigenerazione del quartiere	Cessione di fondiario e dei diritti edificatori agli aménageur privati
	Fondiario	Prevalentemente di proprietà della SNCF	Prevalentemente di proprietà pubblica (quartiere di edilizia residenziale pubblica) o comunque acquisito prima dell'inizio dell'intervento	Prevalentemente privato e molto frammentato	Di proprietà pubblica
	Dimensioni (perimetro di intervento)	136 ha	5,4 ha	337 ha	32 ha
VARIABILI RILEVANTI	Tempo e durata (flessibilità)	Organizzazione per settori, sviluppati in momenti diversi, quindi con possibilità di adattare gli obiettivi e le procedure alle esigenze	Tempi brevi di realizzazione relativamente ed intervento con un basso grado di complessità	Progetto organizzato per fasi che riguardano tutto il perimetro di intervento. Approccio incrementale al progetto	Evoluzione del progetto legato a fattori esterni (economici)
	Responsabilità e regia (obiettivi)	Regia prevalentemente pubblica tramite SEMAPA creata, inizialmente, per il progetto (ma attualmente responsabile anche di altri progetti) Importanza del mercato immobiliare per ottenere equilibrio finanziario.	Regia prevalentemente pubblica anche a causa per l'inserimento del progetto nel PNRU	Regia pubblica tramite Samoa, creata appositamente per la gestione del progetto. Forte connotazione politica	Regia affidata a soggetti diversi durante lo sviluppo del progetto, pubblici e privati La continuità e il rapporto con i decisori pubblici è garantito dalla SEM Cité Internationale, struttura leggera per il coordinamento dell'intervento nelle varie fasi, creata appositamente per l'occasione

Gestione e valori fondiari	Base dell'equilibrio finanziario dell'operazione. La carta antispeculativa limita fenomeni di speculazione. L'aménageur deve compensare grosse spese iniziali di urbanizzazione	La gestione del fondiario della ZAC favorisce l'equilibrio finanziario dell'intervento	Gestione delle politiche fondiarie come fattore di programmazione e controllo.	Base della trattativa per il coinvolgimento dei soggetti privati. La gestione del fondiario influenza fortemente il programma funzionale
Selezione e ruolo degli attori	In base a criteri economici. Per il tessuto minuto tramite procedure pubbliche. In casi eccezionali anche assegnazione diretta. La scelta dei progettisti spetta agli investitori, salvo casi particolari. La SEMAPA coordina le relazioni tra investitori e autorità pubbliche (per titoli abilitativi)	In base a criteri economici tramite procedure classiche della ZAC	Gli attori e gli investitori privati vengono scelti tramite procedure di negoziazione basate su criteri di qualità e sviluppo sostenibile. La scelta dei progettisti viene fatta congiuntamente da SAMOA e investitori. La SAMOA coordina le relazioni tra investitori e autorità pubbliche (per titoli abilitativi)	Selezione degli aménageur e degli investitori privati basata principalmente su criteri economici. La presenza di Renzo Piano come responsabile del progetto urbano e di molti progetti architettonici, imposta dai decisori politici, ha garantito continuità e qualità
Distribuzione dei rischi	Prevalentemente a carico dei soggetti pubblici tramite SEMAPA. Investitori privati seguono le dinamiche di mercato	L'integrazione nel PNRU tutela in parte i soggetti pubblici. Gli investitori privati seguono le dinamiche di mercato, ma in un quadro di certezza della procedura grazie a impegno di soggetti pubblici	Distribuiti tra attori pubblici e privati, grazie a procedure di negoziazione. Certezza della procedura e di supporto pubblico (aspetti tecnici e procedurali) grazie a concertazione	Visto il forte coinvolgimento dei soggetti privati, questi ultimi si caricano grande parte dei rischi riguardo alla riuscita dell'operazione

Considerando la consistenza in termini di dimensione, durata e composizione del quadro degli attori, i casi lasciano uno spazio per la sperimentazione, sia nelle forme procedurali che nella morfologia urbana che ne è il risultato. Infatti, in tutti e quattro i casi analizzati, per motivi diversi, è riconoscibile la tendenza verso la sperimentazione, spesso connessa con la definizione di visioni strategiche dal punto di vista politico.

Tutti gli interventi si sono appoggiati, in modo più o meno diretto o critico, alle procedure, i ruoli e le dinamiche definite dallo strumento ZAC, strumento che però viene criticato per il suo essere espressione di un orizzonte culturale e una visione dei modelli di città molto compatti<sup>10</sup>. Per quanto riguarda la produzione residenziale possono essere individuate alcune costanti come la ricerca di mixité, le tipologie edilizie, giardini e spazi pubblici poco originali ma ben calibrati, disegnati da tecnici e urbanisti che provengono da un orizzonte culturale generalmente omogeneo.

Per tutte le quattro operazioni è stato necessario mettere in relazione le procedure più direttamente inerenti l'*urbanisme opérationnel* con la pianificazione strategica a scala urbana o nazionale che definisce il quadro di senso sul lungo periodo nel quale si formano i progetti. Nella definizione strategica si è svolto anche il dialogo tra i decisori centrali e locali; si può evidenziare come a Parigi e nell'Ile de France il potere centrale ha avuto un ruolo di traino e di innesco economico delle trasformazioni, mentre la dialettica tra

<sup>10</sup> Si tratta di un tipo di approccio alle trasformazioni urbane strettamente collegato alle dinamiche economiche e contemporaneamente al disegno urbano (Baraud-serfaty & Fouilland, 2012) caratterizzato dal fatto che: a) una pluralità di attori coinvolti in queste trasformazioni, non potrebbero funzionare con la sola giustapposizione di azioni dei singoli stakeholder; b) il processo decisionale si definisce in intervalli temporali anche di lunga durata, attraverso la negoziazione tra i vari attori, coordinati dalla regia pubblica. La ZAC, per quanto strumento flessibile e che ha subito importanti evoluzioni di pari passo con l'evoluzione del sistema di pianificazione e del contesto socio-economico, ha costituito un tipologia di trasformazione urbana tipica dell'esperienza francese, con i suoi pro e i suoi contro.

potere centrale e potere locale per i casi di Nantes e Lione è stata più complessa ed articolata, in un contesto di competitività territoriale tra città che hanno scelto progetti urbani di grande portata per ridefinire il proprio posizionamento nel sistema territoriale ed economico francese.

Sempre a proposito di decisori pubblici, si può vedere come, pur con sfumature diverse, Arcueil, Nantes e Lione si sono avvalse delle possibilità associative e di collaborazione pubblico-pubblico date dalle leggi sulla *decentralisation*, per un maggior peso politico ed economico da giocare nei rapporti con i soggetti privati coinvolti nei processi.

In ogni caso, a fronte di queste analogie e differenze è importante identificare variabili come categorie di analisi che permettano di trarre conclusioni articolate come piattaforma di base per le proposte operative esito di questo lavoro:

- Tempo e durata nelle trasformazioni urbane
- Selezione e ruolo degli attori coinvolti
- Responsabilità pubblica e regia tramite soggetti intermedi
- Gestione e valori fondiari
- Distribuzione dei rischi

### **Conclusioni: alcune lezioni per la prassi italiana**

Si individuano, quindi, modi e indirizzi per poter incentivare la CPP nella rigenerazione urbana mettendo in evidenza i nessi tra qualità del processo decisionale e qualità degli output, con riferimento ai processi decisionali e all'interazione tra gli attori coinvolti con relativi rapporti di potere e di mercato,.

Sulla base di queste considerazioni, e avendo in mente il contesto italiano sono stati individuati elementi utili al miglioramento delle iniziative di collaborazione pubblico-privato esportabili della lezione francese, di seguito elencati. Questi costituiscono l'esito ultimo di questo lavoro e si espongono al dibattito presso la comunità scientifica come condizioni attraverso le quali innovare i processi di trasformazione urbana attraverso la collaborazione tra soggetti pubblici e privati.

#### *1. Flessibilità delle trasformazioni nella durata*

Lo sviluppo del progetto nella durata si costituisce come un'occasione per costruire valori condivisi; è necessario garantire la continuità del rapporto tra soggetti e obiettivi, in modo da non dover rinegoziare continuamente<sup>11</sup>. La definizione dei processi deve poter essere costruita in modo tale che, se il progetto cambia per adeguarsi all'evoluzione del contesto, possa recepire i feedback delle prime fasi di sviluppo e, in generale, essere reattivo rispetto al contesto, mantenendo una coerenza di fondo, senza compromessi a ribasso; è necessario quindi definire aspetti legali e procedurali in modo da poter interpretare la temporalità come una condizione essenziale piuttosto che una externalità negativa. I processi non flessibili rischiano di essere abbandonati se non realizzati tempestivamente, trasformando la durata in un fattore negativo, e annullando le opportunità insite in un processo incrementale.

#### *2. Ruolo cruciale dei soggetti intermedi*

Per soggetti intermedi si intendono quegli attori che si occupano di coordinamento e comunicazione non solo tra gli *stakeholder* direttamente coinvolti ma, anche, con i soggetti diffusi, utenti finali delle trasformazioni urbane. Il ruolo dei soggetti intermedi è quello di regia (pubblica o mista) tecnica, garante della continuità e della coerenza dell'intervento, permettendo un quadro di sostanziale flessibilità. Pensando, soprattutto, al ruolo francese della *maitrise d'oeuvre* e degli *aménageur*, reinterpretato e non trasposto in modo diretto e acritico<sup>12</sup>, il ruolo di questi soggetti riguarda soprattutto il coordinamento per garantire la continuità dei processi nella flessibilità. Per definire il ruolo di questi soggetti è importante anche il superamento della dicotomia pubblico-privato. Il ruolo di un attore intermedio è cruciale in quanto garante degli interessi di tutti i soggetti coinvolti, senza eliminare conflitto e confronto ma costruendo il quadro di interesse generale.

Il ruolo dei soggetti intermedi può riprendere l'insegnamento dell'esperienza francese per la regia delle operazioni nelle varie fasi cruciali dello sviluppo delle trasformazioni urbane collaborative:

La gestione della fase 0, preliminare al progetto, per la definizione del quadro di senso, degli obiettivi e delle strategie, coordinando esigenze ed interessi di attori istituzionali ed economici, tanto quanto dei soggetti diffusi (si veda il punto 4)

---

<sup>11</sup> Questo implica anche intervenire sul rapporto tra progetto e piano, e sul ruolo della pianificazione strategica per la definizione di obiettivi chiari sul lungo periodo.

<sup>12</sup> Come ad esempio si è tentato di fare in Italia con l'esperienza delle STU



Gestione del capitale fondiario per generare una sinergia tra obiettivi e mezzi economici per raggiungerli (si veda il punto 4)

Definizione delle caratteristiche delle opere pubbliche e private per il perseguimento degli obiettivi, attraverso documenti programmatici, linee guida, schede tecniche e disciplinari, consultazioni pubbliche e procedure concorsuali (per la scelta di progettisti o di coppie promotori-progettisti), controllo sull'esecuzione e sulla gestione.

### *3. Potenzialità della leva proprietaria oltre la moneta urbanistica*

Nella moltitudine di attori coinvolti nelle trasformazioni urbane collaborative, la gestione del fondiario può essere interpretata come una opportunità di sviluppo e di redistribuzione. Superando l'idea della moneta urbanistica come oggetto di scambio, la leva proprietaria, se gestita dalla cabina di regia, può diventare uno strumento per la programmazione e il controllo delle fasi progettuali.

La congiuntura ideale è quella in cui questa redistribuzione possa avvenire in due fasi distinte: una di acquisizione dei terreni, preliminare alla stesura del progetto, ed una seconda fase, di riassegnazione delle aree ai promotori interessati, con la possibilità di vincoli più o meno stringenti sull'intervento puntuale che si andrà a realizzare in ogni lotto. La difficoltà principale di questo tipo di approccio è nel necessario investimento da parte dei soggetti pubblici: perché sia fattibile nel contesto economico e politico attuale è necessario ricercare modalità di acquisizione dei suoli alternativa all'esproprio<sup>13</sup>, per superare le logiche di baratto e gestire il patrimonio fondiario come un volano di sviluppo

Le dinamiche proprietarie, in questo modo, non si legano quindi solo al guadagno economico, ma possono integrare il modello di *value for money* con la costruzione di opportunità e modelli urbani.

Superando le logiche di perequazione, è necessario passare alla redistribuzione dei diritti edificatori mantendosi nel perimetro di intervento, in modo da poter controllare in ogni fase del progetto gli effetti, ricalibrare obiettivi e vincoli, contenere le incertezze legate ad esternalità negative e definire un rapporto più chiaro (pur se flessibile) con il piano (soprattutto nel momento in cui il piano viene interpretato come strumento strategico)..

### *4. Capacitazione del territorio sociale*

Le riflessioni più ideologizzate tendono a creare una opposizione tra processi partecipativi e processi partenariali o collaborative. Le esperienze di concertazione francesi mettono in evidenza come la legittimità degli interventi sia legata alla volontà politica di costruire un quadro di senso per gli interventi.

I cittadini, che nelle logiche di mercato sono utenti delle trasformazioni urbane, devono essere messi in condizione di contribuire alla definizione degli obiettivi di qualità delle trasformazioni urbane. In questa capacitazione risiede la legittimazione del processo di trasformazione urbana, e conseguentemente la definizione dell'interesse generale, molto più che nella valutazione (puramente quantitativa) della natura degli investimenti e delle opere realizzate (se pubbliche o private).

La definizione di qualità urbana, oltre l'efficienza economica, implica la costruzione di una città giusta (Fainstein, 2010) oltre l'idea di crescita e sviluppo economico. È necessaria quindi l'inclusione di soggetti diffusi nel processo di costruzione delle trasformazioni urbane collaborative, oltre agli attori direttamente coinvolti nella negoziazione. Non si fa riferimento tanto a pratiche partecipative dirette, ma alla necessaria costruzione di un quadro di senso nel quale si possano legittimare le strategie di intervento<sup>14</sup>. La costruzione delle risorse politiche del decisore pubblico (necessarie per l'autorevolezza della regia, e per la possibilità di flessibilità) si basa su informazione, comunicazione, condivisione, necessarie sia per definire un quadro di collaborazione sinergica ma anche per la legittimazione e la trasparenza della collaborazione stessa.

### *5. Superamento quadro istituzionale e normativo*

L'esempio francese dimostra come gli stessi dispositivi possano essere declinati in modo differente, nel momento in cui si realizzano le condizioni illustrate nei primi quattro punti, senza la necessità di aggiungere sempre nuovi strumenti alla cassetta degli attrezzi.

Il sistema normativo italiano, strettamente legato alle procedure e a una sostanziale opposizione tra pubblico e privato a favore di uno o dell'altro (Ombuen et al., 2000) può essere interpretato in modo più

<sup>13</sup> Emerge la necessità di cercare sistemi alternativi all'esproprio, in rapporto con la nozione costituzionale di proprietà (e dei diritti ad essa correlati) soprattutto in presenza di dichiarazioni di pubblica utilità e come la necessità di riformare un regime dei suoli vada incontro alle ambiguità legate alla legislazione concorrente tra stato e regione in ambito di governo del territorio. I piani sono degli atti amministrativi e non normativi e quindi non possono intervenire in modo completo. Diritto di proprietà rientra nel diritto privato.

<sup>14</sup> La capacitazione del territorio sociale si attua anche anche attraverso forme sovraordinate di pianificazione strategica, che costituiscano una visione condivisa, all'interno della quale poi sia ammissibile la flessibilità necessaria per la buona riuscita delle forme di collaborazione pubblico privato nel lungo periodo.

flessibile. La negoziazione lascia, quindi, il posto a concertazione, intesa come forma più inclusiva e flessibile di definizione degli accordi tra più attori, compresi, ma non limitato agli investitori.

Il rapporto tra strategia e progetto, deve essere risolto non attraverso interventi normativi, che rischierebbero di trovarsi a confrontare con la complessità con un atteggiamento, per così dire “di difesa”.

Un approccio sperimentale e incrementale non necessita nuovi strumenti, ma attori e competenze . Piuttosto che definire dispositivi urbanistici come si è cercato di fare negli anni 90 con la stagione dei programmi complessi, è necessario approfondire approcci e strumenti tattici che permettano ai soggetti intermedi di comunicare con il territorio sociale che fruirà dei fatti urbani, attraverso linee guida, master plan e documenti preliminari alla progettazione. Piuttosto che definire strumenti è necessario definire fasi dei processi e buone pratiche.

### Riferimenti bibliografici

- Ariani C.(2017), “Collaborazione Pubblico Privato. Dal Partenariato pubblico privato alla Collaborazione pubblico privato nelle trasformazioni urbane “in AA. VV. (2017), Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. "Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese", Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano.
- Baraud-Serfaty I., Fouilland P. (2012), Production urbaine «à la française». Que change la mondialisation ?, *Etudes Foncières* 157, 16-16.
- Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Cornell University Press.
- Faludi, A. (2004). Spatial planning traditions in Europe: their role in the ESDP process 1. *International Planning Studies*, 9(2-3), 155-172.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 57-95.
- Mangin, D., & Panerai, P. (1999). *Projet urbain*. Parenthèses.
- Masbouni, A., de Gravelaine, F., Parsons, S., & Thompson, B. (2002). Projets urbains en France. Le Moniteur.
- Ombuen, S., Ricci, M., & Segnalini, O. (2000). *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*. Il Sole 24 Ore.
- Pinson, G. (2006). *Projets de ville et gouvernance urbaine* (Vol. 56, No. 4, pp. 619-651). Presses de Sciences Po.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes* (p. 420). Paris: Presses de Sciences Po.
- UTFP (2014) 100 Domande e Risposte sul PPP, II edizione, disponibile al link: [http://www.utfp.it/docs/pubblicazioni/100D\\_R\\_definitiva20maggio2014.pdf](http://www.utfp.it/docs/pubblicazioni/100D_R_definitiva20maggio2014.pdf).

# Tra strategia e prassi. L'esempio delle "centralità" di Roma

**Martina Busti**

GSSI, L'Aquila

Dottorato in Urban Studies and Regional Science

Email: [martina.busti@gssi.infn.it](mailto:martina.busti@gssi.infn.it)

## Abstract

L'ultimo progetto strategico complessivo per la città di Roma viene fatto risalire al cosiddetto "modello Roma", portato avanti a partire degli anni '90 dalle amministrazioni di centro-sinistra, in parallelo con la costruzione del nuovo Piano Regolatore. Partendo dagli interventi spaziali effettuati durante i decenni successivi, si è ragionato sulla selezione operata nel processo di sviluppo della città, sia a livello discorsivo che a livello fattuale. Si è scelto di osservare la strategia policentrica e di analizzare alcuni progetti relativi alle cosiddette *centralità*. L'analisi, portata avanti nel solco della sociologia degli strumenti, ha permesso una riflessione sulla relazione tra le strategie 'narrate' e le strategie 'agite' tramite le scelte di implementazione e gli strumenti stessi. Nell'individuare le caratteristiche di questo processo in tre casi studio (Bufalotta, Tor Vergata e Eur Castellaccio), si è osservato il degradarsi della natura e del ruolo delle centralità in parallelo all'aumento della complessità dei processi e alla difficoltà da parte del pubblico a governare la macchina attuativa.

**Parole Chiave:** strategie, strumenti, policentrismo.

## 1 | Introduzione

Il caso di Roma viene raramente collegato alla letteratura o alla casistica sulle strategie urbane e sulla pianificazione strategica<sup>1</sup>. Anzi, l'amministrazione romana degli ultimi 25 anni viene incolpata di non aver saputo formulare una strategia di sviluppo coerente (Tocci, 2015), mancanza resa ancora più grave dal suo status di capitale. D'altro canto, l'ultimo Piano Regolatore Generale di Roma, iniziato dalla giunta del sindaco Rutelli e proseguito, fino alla sua approvazione nel 2008, da quella del sindaco Veltroni, ha delle componenti "strategiche", anche se si configura come un piano tradizionale. Esso infatti esplicita alcune strategie spaziali frutto degli studi e della cultura urbanistica dell'epoca (riqualificazione, policentrismo, urbanistica concertata, sviluppo per progetti) e produce, insieme a un quadro normativo, una specifica rappresentazione retorica della città contemporanea. Tali strategie, però, sono messe alla prova direttamente nella definizione e attuazione dei progetti di sviluppo territoriale a Roma negli anni di costruzione del piano (dunque in variante allo strumento generale vigente), attraverso il cosiddetto approccio del "pianificar facendo". In questa specifica situazione tecnico-amministrativa è possibile infatti osservare il dispiegarsi di scelte strategiche direttamente nei processi di pianificazione operativa e di implementazione, senza il filtro del piano. La peculiarità del momento politico ed economico in cui queste trasformazioni vengono attuate, a partire dal 1993 e attraverso il successivo avvicinarsi di fasi di crescita e declino delle risorse a disposizione, rende osservabile il sovrapporsi di una forte impronta retorica (in parte cucita intorno alle figure dei sindaci che si avvicendano al potere) con la possibilità di un reale cambiamento nelle strategie di costruzione della città. Recentemente, le capacità processuali e tecniche dei governi avvicendatisi sono state oggetto di riflessione a Roma. La mancanza di resilienza dimostrata nell'implementazione delle politiche ha portato, anche chi faceva parte dell'amministrazione, a definire "controproducenti" (Tocci, 2015) certe scelte e certi strumenti utilizzati in questa fase. Ciononostante, non è ancora chiaro quale sia stato il ruolo di queste scelte intermedie e in che direzione abbiano spostato lo sviluppo della città. Gli strumenti, in quanto segni visibili di una logica in divenire, possono dunque essere la chiave per chiarire questa parte della storia della città.

---

<sup>1</sup> Esiste un Piano Strategico per la città, realizzato nel 2011, ma non è mai stato approvato dall'Amministrazione e pertanto può essere considerato solo come un documento di analisi e dichiarazione d'intenti da parte della giunta allora in carica (quella del sindaco Alemanno). Esso riprende alcune delle considerazioni e delle priorità espresse dal piano e tenta di intrecciare i suoi obiettivi con l'iter di alcune dei grandi progetti di trasformazione individuati dai governi precedenti (ad esempio: la candidatura ai Giochi Olimpici e l'area di progetto di Tor Vergata).

Rispetto a queste aspettative, il modello urbanistico che si intende mettere alla prova nel contesto romano è quello policentrico, che vede nella definizione delle Centralità Urbane e Metropolitane la sua componente più rappresentativa<sup>2</sup>. Come si vedrà nel secondo paragrafo, l'operazione delle centralità, nella sua pur parziale applicazione, è considerata il fulcro delle strategie urbanistiche di piano, insieme, e in parte sovrapponendosi, alla manovra delle compensazioni urbanistiche e alla ristrutturazione delle linee della mobilità pubblica (la cosiddetta “cura del ferro”). Questa combinazione di politiche spaziali e dispositivi amministrativi ha avuto effetti che sono stati definiti in parte “perversi” (Delpirou, Nessi, 2011), e che mettono sotto una luce critica i successi rivendicati dai governi di Rutelli e Veltroni rispetto, in particolare, a una rinnovata *accountability* della politica romana. La conseguente accusa di fallimento (portata avanti principalmente dagli urbanisti Paolo Berdini e Vezio De Lucia e dal giornalista Francesco Erbanì) delle strategie spaziali, riportate poi nel Nuovo Piano Regolatore, è basata non tanto su un'applicazione dello stesso, ma su una sua intrinseca fallacia, costruita anche sugli *output* dei progetti strategici che ne sono precursori, ma soprattutto sulle scelte strategiche in sé stesse, e quindi sulla scelta degli strumenti, degli attori e delle risorse<sup>3</sup>.

Questo articolo cerca di esaminare la coerenza tra indirizzi e strumenti attuativi utilizzati a Roma, partendo da una lettura delle strategie di sviluppo spaziale dichiarate e ricavando a ‘ritroso’, analizzando alcuni progetti realizzati, un'indicazione sulle ragioni e i momenti che determinano le scelte in atto sulla città in costruzione. Alle strategie urbane e urbanistiche “narrate” dai decisori si avvicinano infatti le strategie “agite” tramite gli strumenti di implementazione, strumenti che si trovano a determinare essi stessi parte dei criteri e delle ragioni dell'azione. Questi ultimi non sono sempre allineati alle strategie e sono capaci di generare “effetti laterali” più o meno attesi (Pinson, 2012). È su questa seconda dimensione che si concentra la ricerca, effettuando un'analisi dei documenti ufficiali e dei contratti relativi all'implementazione.

L'analisi delle centralità di Bufalotta Porta di Roma, Eur Castellaccio e Tor Vergata ha mostrato come i risultati ottenuti si possano spiegare avanzando alcune ipotesi: a) l'approccio strategico c'è stato – un approccio reso implicito rispetto a una retorica mediatizzata, con la quale dialoga solo in alcuni punti; b) anche a causa del carattere implicito, ma anche per ragioni inerenti al contesto, la “strategia” ha generato una macchina complessa dell'attuazione scarsamente correlata agli obiettivi generali (vedi Oliva, 2017), sia in termini di efficacia che di efficienza; c) mentre molto si è detto sugli indirizzi, le priorità e gli strumenti generali, la macchina attuativa non è stata “governata”, permettendo che la flessibilità nei rapporti con i privati producesse esiti opposti (ma non sorprendenti) rispetto a quelli desiderati. La flessibilità (parola chiave nella letteratura sulle strategie) ha modificato dunque l'iter della costruzione della città, sia quando introdotta come deroga al piano regolatore (con l'uso dell'Accordo di Programma), sia quando intesa come azione sui gradi di contrattazione e sui margini di manovra con i privati.

## 2 | Letteratura e metodo

Il termine “strategia” (Mazza, 2000) consente di nominare una somma di azioni e innovazioni connesse al miglioramento di un processo rispetto a certi obiettivi. Esso può essere relativo a un percorso di efficientamento delle fasi decisionali in generale, o, nel caso della pianificazione spaziale, alla strutturazione di operazioni e interventi sul territorio, secondo specifiche priorità e aspettative<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Il policentrismo viene utilizzato a Roma come modello unificante per la realizzazione di varie operazioni e l'utilizzo di vari strumenti, dai piani di zona ai progetti di recupero, ma in questo articolo si tratterà principalmente dei progetti per le centralità, come si vedrà nei paragrafi successivi.

<sup>3</sup> Si rimanda, ad esempio, alle critiche di Berdini (2007, 2008) e Salzano (sulle compensazioni, articolo pubblicato sul sito Eddyburg il 24.03.2008) e al libro del 2016 di De Lucia e Erbanì (si vedano anche le recensioni contrapposte di Brenna e Oliva per la Casa della Cultura di Milano: <http://www.casadellacultura.it/538/roma-ennesimo-caso-di-fallimento-urbanistico>; <http://www.casadellacultura.it/543/-roma-disfatta-puo-darsi-ma-da-prima-del-2008>)).

<sup>4</sup> Si è scelto di ampliare la definizione tipica di strategia urbanistica, di solito istituzionalizzata all'interno della teoria sulla *pianificazione strategica*. La pianificazione strategica è un metodo di governo (prima ancora, nasce come una tecnica di efficientamento nelle imprese private) sviluppatosi negli Stati Uniti negli anni '80 e modificato nei decenni successivi. Con il trasferimento in Europa negli anni '90 avviene la distinzione, sia a livello teorico che pratico, tra un approccio più aziendalistico ed economico (parallelo all'introduzione del metodo del *New Public Management* nelle amministrazioni) e uno, relativo specificatamente alla pianificazione strategica spaziale, basato su collaborazione e sviluppo della governance in senso democratico (Innes 1996, Healey 1998, 1999, Albrechts 2001, 2003). In Italia, il tema della pianificazione strategica viene affrontato soprattutto all'interno della disciplina urbanistica, in particolare della scuola di Milano (Mazza, 2000, Balducci, 2015) e vede una vasta diffusione pratica a scala urbana negli anni 2000 - il caso più conosciuto rimane quello di Torino

In generale, nel contesto europeo contemporaneo, la strategia include le decisioni che prevedono una scelta coerente di strumenti, attori e risorse per il raggiungimento di una crescita economica e territoriale, in modo da garantire stabilità alla coalizione politica al potere. Il termine è dunque fortemente legato al momento di passaggio da governo a governance e utilizzato nei contesti locali per aggettivare progetti, operazioni, politiche e decisioni significative rispetto agli interessi espressi dalle arene decisionali e sintetizzati, appunto, nella strategia. Quindi la strategia non equivale al discorso, nonostante abbia una forte componente retorica. Nella strategia, infatti, si ritrova una traslazione e traduzione di modelli, sia relativi a coalizioni di attori, che a strutture spaziali, e una logica che coinvolge più azioni integrate. In questo senso, essa può essere compresa pienamente solo con una doppia osservazione, *ex ante* ed *ex post*. Allo stesso tempo, la strategia non corrisponde a una decisione, o somma di decisioni, prese in continuità con lo status quo, ma implica una volontà di cambiamento e cambio di paradigmi a lungo termine.

Nel contesto romano, si è parlato di approccio strategico quando, a partire dal governo Rutelli, la ricerca di una partnership tra attori politici e mercato ha permesso forme di collaborazione (D'Albergo, Moini 2013, p.11) tipiche della pianificazione strategica degli anni '90<sup>5</sup>. Dal punto di vista del governo del territorio, invece, per strategia ci si riferisce alla coeva modifica strutturale delle dinamiche di crescita spaziale della città, con la costruzione di un modello policentrico, finalizzato alla ristrutturazione e modernizzazione del territorio municipale (Salvagni, 2005), in vista di un rescaling dei poteri locali a livello provinciale. Nonostante questo lavoro si concentri sulla dimensione urbanistica della strategia, il legame tra struttura spaziale, modalità di costruzione della città e governance è evidente ed è parte integrante nella definizione e caratterizzazione della strategia, e verrà ripreso più volte nel testo. L'approccio, confermato e disciplinato durante la preparazione del Nuovo Piano Regolatore Generale della città (1993-2008) da una squadra di affermati urbanisti romani<sup>6</sup>, si allaccia alla narrativa dello sviluppo economico sostenibile, trasferendo alcune delle componenti sia, come abbiamo detto, della pianificazione strategica, che dell'agenda urbana della Commissione Europea<sup>7</sup>. Queste posizioni sono descritte nei prossimi paragrafi sia nella loro dimensione discorsiva, legata alla rappresentazione di problemi e soluzioni per la città, che, e in quella più tecnica, come si esplicita in specifici strumenti, norme e procedure.

Per strumento si intende qui “un dispositivo tecnico ad ampio spettro, portatore di una concezione concreta del rapporto tra politica e società e sostenuto da una certa concezione della regolazione.” (Lascombes, Le Galès 2009, p. 4). Gli strumenti propriamente detti<sup>8</sup> sono un'istituzione sociale, ossia un “insieme più o meno coordinato di regole e di procedure che governa le interazioni e i comportamenti degli attori e delle organizzazioni” (cit. North 1990, in Lascombes, Le Galès p. 5). Essi sono necessari per dare un quadro di anticipazione che fornisca la struttura dell'azione collettiva. Una parte illuminante del lavoro dei due autori è quella che vede ogni strumento come portatore di una “storia”, alla quale sono legate le caratteristiche indissolubili dello strumento stesso. Lo strumento è dunque flessibile, ma non neutro: esso è veicolo di una specifica rappresentazione dei problemi e delle soluzioni. Questo ne determina la scelta da parte degli amministratori, in grado di adeguare lo strumento a diversi ambiti, secondo la loro valutazione. In questo senso, parlare di scelta e uso di strumenti nell'attività pubblica comporta, anche in contesti di governance pluriattoriale, riconoscere un ruolo di agente principale al governo. Questo non significa che gli altri attori, sia pubblici che privati, non possano far proprio lo strumento o usarlo a proprio vantaggio. Per tenere conto delle sfumature che gli strumenti possono prendere, è importante osservarli dal punto di vista degli effetti da essi generati, ossia guardandoli “all'opera”.

In questo lavoro utilizzo l'approccio qui descritto per analizzare comparativamente alcuni progetti realizzati (e in corso di realizzazione) a Roma. Tali progetti insistono su alcune delle aree denominate

---

(Pinson 2002). La mancanza di un piano strategico, e il conseguente dibattito sulla strategicità del nuovo PRG di Roma, sono temi ricorrenti, a partire dalla stessa relazione di piano del 2008.

<sup>5</sup> A Roma, mentre il sindaco Rutelli punterà alla collaborazione con costruttori e aziende, con il sindaco Veltroni si assiste a tentativi di aprire la collaborazione anche ad altri attori locali, avvicinandosi a modalità di pianificazione strategica collaborativa, come quella coeva in varie città europee.

<sup>6</sup> Consulenti principali saranno Giuseppe Campos Venuti – Direttore dell'Istituto Nazionale di Urbanistica - e Federico Oliva, mentre il direttore dell'Ufficio di Piano, sarà prima Maurizio Marcelloni e poi, con Veltroni, Daniel Modigliani.

<sup>7</sup> In questo senso, ci riferiamo al tentativo di legare il tema della città solidale con pratiche redistributive che prevedono una contrattazione esplicita con i privati, modello che sarà pienamente mediatizzato e ampliato durante il governo Veltroni.

<sup>8</sup> Secondo la definizione di Lascombes e Le Galès, osservare gli strumenti nell'ambito della politica e dell'azione pubblica permette di distinguere tre dispositivi: gli strumenti, le tecniche e gli attrezzi. Mentre i due ultimi oggetti rappresentano dispositivi operativi e, nel caso degli attrezzi, indicatori e microdispositivi interni alla tecnica, gli strumenti hanno valore di istituzione.

*centralità* dal Piano Regolatore di Roma, e costituiscono dei nodi della strategia spaziale policentrica intrapresa dal Comune. L'iter degli interventi è scandito dall'uso di strumenti introdotti dall'amministrazione. È importante sottolineare che in questo periodo le strategie del Comune sono in una fase particolare: in parte sono definite, riprendono il programma del Sindaco Rutelli, gli studi urbanistici su Roma, le tendenze politiche. D'altra parte, sono in divenire, aperte alle opportunità e dichiaratamente in opposizione rispetto al piano vigente. Ma soprattutto sono istituzionalizzate da strumenti (piano delle certezze, poster plan) che hanno una forte carica strategica e decisionale, ma che non sono ancora il PRG. Per questo, in questo lavoro, useremo il PRG per leggere le retoriche e i cambiamenti nel corso delle strategie, ma vedremo l'attuazione diretta di esse e non del piano.

Nel caso, di Roma, l'azione degli strumenti diventa spia per alcuni cambiamenti nel piano in formazione e leva per l'azione dei diversi governi. Analizzarli significa ottenere informazioni sulla governance del progetto stesso, e, prendendo in considerazione più di un processo, sull'approccio strategico a Roma e sull'evoluzione delle decisioni rispetto ad esso. Invece di osservare uno strumento alla volta, conviene qui considerare la "cassetta degli attrezzi" nel suo insieme, e valutare quindi come la combinazione di strumenti, a disposizione e scelta dal Comune, modifichi gli obiettivi delle centralità (rispetto a localizzazione e funzioni), la qualità della città costruita e gli equilibri tra attori, fino a interferire con le strategie dei decisori.

Il lavoro si è basato su tre step successivi di raccolta dati, nei quali si è attinto a fonti diverse. Partendo dai documenti ufficiali, dalla letteratura su Roma e dalla narrazione giornalistica si sono analizzate le narrative esplicite del Comune, in particolare legate all'approccio policentrico e ai progetti scelti, ma anche relative alle critiche all'operato dell'amministrazione; successivamente, con la raccolta e analisi delle delibere relative ai progetti, dei documenti attuativi e dei disegni, si è ripercorsa la storia dei progetti, osservando il legame tra strumenti e finalità strategiche, per determinare punti di rottura, contraddizioni e disequilibri. Infine, attraverso informazioni dirette reperite tramite interviste ad attori privilegiati, come i responsabili dei progetti e i tecnici del Comune, si è potuti arrivare a trarre alcune considerazioni conclusive.

### **3 | Il policentrismo, retoriche e strategie**

Il policentrismo, nel periodo analizzato, si configura come una delle "caratteristiche che definiscono il paesaggio urbano nelle economie avanzate" (Kloosterman, Musterd 2001). Si tratta di un paradigma che unisce un modello di sviluppo economico a una struttura spaziale definita da più centri. A Roma, a questa definizione, si lega l'obiettivo politico di intervenire sulla struttura sociale, economica e di governo della città. Policentrismo, "cura del ferro"<sup>9</sup> e un sistema di aree verdi e agricole protette sono i tre motori di questa struttura e sono legati indissolubilmente tra loro nelle retoriche e nella strategia spaziale. Il primo obiettivo generale strategico è infatti identificare, con queste tre soluzioni, gli elementi strutturali e coordinati ("limite", "condizione" e "modello", Delpirou 2009) per lo sviluppo sostenibile di Roma. Il policentrismo, inoltre, serve ad allacciare vari legami con la storia e la conformazione della città. Con la crescita a macchia d'olio della città, avallata dal piano del 1931, a Roma si è sviluppato, a partire dal dopoguerra, un sistema urbano "tendenzialmente policentrico" (Comune di Roma, 1998, p. 60), caratterizzato da squilibri dal punto di vista della qualità urbana e ambientale. Tale sistema si intreccia alla doppia narrativa del policentrismo "spontaneo" e "programmato", entrambi frutto della riflessione sul rapporto tra centro e periferia di Roma.

Il territorio romano ha acquisito nel tempo, e proprio in relazione alla redistribuzione degli abitanti avvenuta con lo sviluppo dei mezzi di collegamento, specie le ferrovie regionali (Caudo, Coppola 2007), una struttura policentrica, intesa non tanto come poli di sviluppo economico, ma come centri di densificazione demografica e rappresentazione identitaria, qualcosa di più simile a una città satellite che a un polo di sviluppo. Questo policentrismo soffre, è vero, la dipendenza dalla città centrale così come la condizione di "frontiera" tra più comuni. Il policentrismo in questione, che potremmo dire "spontaneo", viene riproposto in parte, nella sua dimensione di alterità rispetto al nucleo urbano e di corrispondenza con le linee di trasporto (due caratteri in parte conseguenti), nel policentrismo "programmato" che stiamo analizzando.

Nel racconto dei poli, si ipotizza una diversificazione delle vocazioni economiche, che vorrebbe dipendere dalle risorse presenti, connotando gli stessi come moltiplicatori dei progetti, delle funzioni, dei punti di riferimento e delle grandi opere per la città. Cremaschi (2013, p. 91) sintetizza la stagione delle grandi opere e di Roma Capitale, inclusi SDO, opere per i Mondiali e centralità dell'ultimo PRG, come la

---

<sup>9</sup> Ossia una rinnovata rete di mobilità pubblica su ferro – metro, tram e ferrovie regionali.

ripetizione dei “tratti ossessivi di una politica di crescita quantitativa che fa premio su l’accordo di vertice, la valorizzazione immobiliare, la cattura delle risorse nazionali”. La volontà sembra essere quella di non interrompere tale frenesia, ma di imbrigliarla e gestirla.

In particolare, nella formulazione del policentrismo, si cerca di inserire non solo lo sviluppo economico ma anche la riqualificazione delle periferie. Infatti, la retorica relativa al planning acquisisce una specifica problematizzazione dei concetti di periferia<sup>10</sup> e sprawl. Nella governance, invece, si usano le formule di città metropolitana e città solidale, e si fa largo uso della retorica delle regole, in particolare rispetto al rapporto con i private (vedi variante “delle certezze”). Nei discorsi, diventa dunque un’operazione di riqualificazione e/o ricucitura delle periferie in punti nodali, che facciano da attrattori per il tessuto periferico disperso (considerando l’immagine della “macchia d’olio” e delle zone di abusivismo) o iperdenso ma privo di funzioni (come gli interventi di edilizia pubblica degli anni ’70). Questi nodi dovrebbero avere lo status fisico/spaziale/architettonico di “pezzi di città”, che nell’immaginario, ancora prima che nella proposta economica, possano coagulare un’esigenza di appartenenza e riconoscibilità.

In questi termini, il policentrismo diffuso può considerarsi la principale novità strategica proposta dal nuovo modello e dal nuovo piano rispetto al precedente. Tale modello assolve a “due scelte di fondo tra loro intrecciate: da un lato il rapporto tra Roma e l’area metropolitana, invertendo la tendenza monocentrica della città; dall’altro il policentrismo può e deve consentire di qualificare ulteriormente il ruolo di Roma come capitale, con funzioni di rilievo nazionale e internazionale” (Salvagni 2005). Si afferma quindi l’importanza dei poli sia rispetto alla loro localizzazione, che rispetto al tipo di funzioni che vi si installano. Nella definizione dei nuovi poli della città vengono incluse infatti le centralità ferroviarie, le centralità urbane e metropolitane, i nuovi poli universitari, i poli tecnologici, le aree dei progetti di recupero urbano, i progetti in *project financing*, i nuovi parchi archeologici. I cambi di governo hanno portato le amministrazioni a concentrarsi su priorità diverse, ma l’istituzione delle centralità urbane e metropolitane è stato il momento di maggiore aspirazione del discorso sul policentrismo degli anni ’90-2000. Con la scelta e definizione delle centralità, però, si esce dalla pura retorica e si entra nel campo delle strategie.

Vanno distinti due momenti per la definizione della strategia legata al modello policentrico: prima dell’approvazione del piano e dopo. Prima, alcune centralità (quelle individuate dalla legge per i finanziamenti per Roma Capitale del 1990) compaiono come progetti d’area nel Poster Plan, ossia il documento programmatico del 1995 del governo Rutelli. Poi, nella variante “delle certezze”, del 1997, come parte della “città della trasformazione”. Si tratta di progetti per i quali sono stati già approvati, o sono in corso di approvazione, strumenti urbanistici esecutivi, in luoghi “dotati di una rilevante potenzialità di trasformazione” (Ricci 2009, p.53) ovvero “che ospitano insieme di funzioni attinenti al ruolo di metropoli-capitale e forniscono servizi rari a un vasto bacino di utenza.” (Garano in AA.VV., 2001). Nel 1995, con il progetto urbano della centralità Ostiense, formalizzato nel 1999 con una prima deliberazione organica, si dà il via al processo di sperimentazione che riguarderà 10 centralità<sup>11</sup>, già disciplinate ed edificabili da Piano del ’62. Esse comprendono sia complesse realizzazioni pubbliche autonome e di lunga data, la cui progettazione risale agli anni ’70, come Tor Vergata; sia le più discusse operazioni di estrazione di rendita immobiliare degli ultimi decenni, come Bufalotta e Ponte di Nona. Le centralità pianificate sono in realtà state tutte attuate in variante al piano precedente, utilizzando (come vedremo) lo strumento dell’Accordo di Programma, ma anche in variante al nuovo Piano, in quanto esplicitamente attuate fuori dalle norme dedicate alle centralità, e di fatto qualificanti il loro ruolo e le loro caratteristiche.

Nel piano adottato del 2003, con la prima vera istituzionalizzazione delle centralità, si definiscono infine i 18 poli. Le scelte dall’amministrazione vengono motivate con la selezione di aree pubbliche e private caratterizzate sia dall’accessibilità e connessione con l’infrastruttura di trasporti metropolitani di Roma (esistente o in programmazione), che dalla vicinanza a tessuti periferici carenti di servizi, funzioni, attività qualificanti. A questi criteri se ne aggiungono altri pratici e di natura politica (Marcelloni, 2012). Le ragioni pratiche riguardano appunto l’inclusione di aree già in corso di progettazione, o “ereditate” dal piano precedente (ad esempio la centralità di Pietralata), o proposte dai privati a seguito della compravendita dei diritti edificatori derivati dalle compensazioni. Le ragioni politiche riguardano il modello di governance che

<sup>10</sup> Diventa il problema principale per la città, come lo era stato per durante i governi Comunisti e Socialisti degli anni ’70-’80. Lo stesso concetto di policentrismo era stato avanzato nei dibattiti del Partito Comunista locale (Mario Castagna, intervento alla conferenza “Roma in transizione”, L’Aquila 3-4 Aprile 2017).

<sup>11</sup> Le centralità pianificate sono: Eur Sud-Castellaccio, Lunghezza-Ponte di Nona, Ostiense, Polo Tecnologico, Tor Vergata, Bufalotta, Pietralata, Massimina, Fiera di Roma, Alitalia-Magliana.

si vuole promuovere. Per raggiungere gli obiettivi prefissati, l'azione spaziale-urbanistica vorrebbe legarsi a quella per il decentramento amministrativo, il sostegno ai Municipi e il coordinamento con i Comuni vicini. Come si afferma anche nella relazione di copianificazione, le centralità dovrebbero essere i nuovi centri dei municipi, capaci di dare un'identità in cui i cittadini possano riconoscersi (anche Campos Venuti, 2012).

Ma le caratteristiche e le potenzialità delle centralità sono molteplici e tendono a configurare poli eterogenei, in parte con vocazione specialistica (come il Polo Tecnologico, Fiera di Roma, Tor Vergata, Cesano), in parte con vocazione alla *mixité* (come Bufalotta, Ostiense, Alitalia-Magliana). Si tenta dunque una visione generale, ma non olistica, della città, basata su elementi tematici e ordinatori delle varie parti (Cremaschi 2010). Nelle NTA del PRG, ossia nella sua parte normativa, le centralità diventano oggetti definiti da due dimensioni: da una parte si circoscrive un perimetro e criteri quantitativi di costruito concesso<sup>12</sup> per ogni area, dall'altra si distingue il metodo e gli strumenti per la realizzazione secondo centralità "pianificate" e "da pianificare"<sup>13</sup>. Nel 2005, infatti, il Consiglio comunale (Del. C.c.227/2005) dichiara l'importanza di sostituire nella prassi i procedimenti tecnico-amministrativi tipici degli strumenti tradizionali ancora in uso, con le prescrizioni della procedura del Progetto Urbano<sup>14</sup> prevista dal Piano del 2003 e poi approvata nel Piano del 2008, a partire dalle fasi di predisposizione e di istruttoria delle proposte." (Ricci, 2009, pp.54-55). Le regole stabilite per le centralità "da pianificare" permettono al Comune di usufruire di circa il 50% delle aree dei privati per la costruzione dei servizi pubblici; allo stesso tempo le densità concesse non sono elevate, così da poter, indicativamente, concentrare gli edifici in una porzione dell'area e lasciare il resto alla realizzazione di vaste aree a verde. Dunque viene suggerita una specifica visione della "nuova città", verde e ricca di servizi, che fa da volano per il mercato residenziale.

Con l'avvicinarsi delle giunte (il piano sarà approvato con il sindaco Veltroni) si osservano dei cambiamenti nella caratterizzazione generale delle centralità. Con Veltroni si entra nel vivo dell'approvazione, i contrasti interni alla maggioranza portano alla luce il disaccordo sulle centralità, le definizioni quantitative dei progetti, gli indicatori e le variabili prendono il posto degli ampi ragionamenti e le retoriche iniziano a concentrarsi su altre aree e problemi del territorio romano. In particolare, la cubatura concessa nelle centralità viene ridotta di 40.000 stanze direzionali, e di circa 1700 ha di acquisizioni compensative (Campos Venuti 2012, p. 129), causando il disconoscimento del piano da parte del suo principale teorico, Campos Venuti<sup>15</sup>. L'assessore all'urbanistica Corsini, invece, durante la giunta Alemanno, decide di aumentare l'indice di edificabilità territoriale per le centralità (quelle non ancora in fase attuativa) di più del 50%<sup>16</sup>, motivando il cambiamento con la necessità di concedere una cubatura "premiale" in grado di suscitare l'interesse dei promotori e di costituire un adeguato corrispettivo in opere pubbliche.

Sulla base di queste premesse, si possono riassumere le strategie iniziali proposte durante il percorso di scrittura del piano e dunque, principalmente, durante il governo Rutelli e Veltroni, in alcune scelte. Scelte relative alla *localizzazione e funzionalizzazione delle aree*, che hanno implicato: una differente priorità data ai progetti basata sulla risposta dell'iniziativa privata; un'investitura a status di centralità per aree già pianificate e in modalità di attuazione eccezionali; la decisione di anteporre l'avanzamento dei progetti a quello delle opere infrastrutturali; la scelta di aree anche diverse da quelle del policentrismo spontaneo e, parallelamente, di non individuare sottogruppi tematici (ad esempio, la città lungo il Gra, nonostante molte delle centralità vi si collochino).

<sup>12</sup> Ossia: indici di edificabilità territoriale (Et), stabiliti, per la quota privata dalle previsioni edificatorie, in relazione allo stato di fatto e di diritto dei diversi sub ambiti; rapporto tra Sul pubblica e Sul privata; mix funzionale ("destinazioni d'uso ammesse") in ragione percentuale della Sul totale, ripartito tra destinazioni d'uso residenziali, non residenziali, flessibili.

La superficie totale delle aree scelte è di circa 26 milioni di mq, mentre il totale della superficie da costruire prevista è di circa 5,5 milioni di mq; la SUL pubblica ammonta a circa 700.000 mq; la SUL corrispondente alle centralità pianificate è di 4,2 mil, quella alle centralità non pianificate è di 1,3 milioni.

<sup>13</sup> Una diversa distinzione, utile per comprendere l'azione di trasformazione del territorio, la fa Marcelloni (2012), distinguendo tra centralità multifunzionali con funzioni strutturanti (quasi sempre vuoti urbani in aree periferiche: Romanina, Torre Spaccata) e centralità con riorganizzazione dei tessuti esistenti (come nel caso di Ostiense).

<sup>14</sup> Il Progetto Urbano è una procedura da attuare secondo una specifica sequenza di strumenti di attuazione codificati, dallo Schema di Assetto preliminare, alla concessione (o permesso a costruire). È normato dagli articoli 15 e 63 delle NTA.

<sup>15</sup> Il compromesso è di natura politica e riguarda l'accettazione delle richieste di una parte del Consiglio Comunale, che include anche componenti della maggioranza.

<sup>16</sup> Memoria di Giunta del 21-10-2010. Da un IET medio di 0,23 mq/mq di Sul (0,28 se riferito alla centralità su aree private) a 0,6 mq/mq di Sul, in coerenza con la media concessa nel nuovo Prg nei processi perequativi nelle aree di trasformazione.



Scelte relative alla *tipologia di città*, con determinazioni principalmente di tipo quantitativo e top down, con norme riguardanti metrature e cubature dei progetti, densità, e distinzione netta tra progetti per la città pubblica e per la città privata; con la scelta di progetti unitari a scala medio-grande; con la decisione di non limitare gli interventi al trattamento dell'esistente, ma allargare ancora il consumo di suolo (pur in maniera molto minore rispetto alle previsioni del Piano precedente).

Infine, una scelta nel merito della *governance e degli attori*, con l'assenza di processi partecipativi classici (tavoli con le associazioni e i cittadini), ma un intenso lavoro informativo, a Roma, e di promozione all'estero (Campos Venuti 2011); con la decisione di collaborare e contrattare con i grandi costruttori romani (gli unici in grado a Roma di proporre progetti unitari della scala prevista) e consentire un fervente mercato delle aree.

Quello che preme sottolineare è che il paradigma del policentrismo, già molto “aperto, inconclusivo, ambiguo” (Cremaschi 2006), è usato a Roma per descrivere una serie di concetti e strategie molto eterogenei. Se è difficile restringere in un formula più concisa le strategie della città, allo stesso tempo si può pensare di arricchirne la caratterizzazione, sottolineando i cambi di rotta e le controversie rispetto alle decisioni attuative.

#### 4 | Gli strumenti in azione

Gli strumenti utilizzati a Roma a partire dagli anni '90 sono molteplici, così come gli interventi iniziati. Un'analisi della strumentazione seguendo la gerarchia amministrativa non è sufficiente a spiegare gli intrecci e le responsabilità di questi dispositivi; alcune distinzioni strutturali, ad esempio (perimetri, zone, ambiti) vengono formalmente introdotte dal Nuovo Piano del 2003-2008, ma iniziano ad agire, in modalità transitoria e in variante al piano in vigore, negli anni precedenti. Allo stesso tempo, la pianificazione particolareggiata dei progetti urbani viene portata avanti prima che il piano ne stabilisca l'iter, utilizzando lo strumento tradizionale del piano di lottizzazione.

Una prima ridefinizione delle strategie avviene con l'insieme dei criteri di scelta e di caratterizzazione delle centralità, ossia localizzazione e divisione funzionale. Nei piani particolareggiati avviene una definizione (in parte diversa da quella data dal piano) della città che si sta costruendo, ma è con l'Accordo di Programma e la convenzione urbanistica che si può osservare il livello della contrattazione e della definizione dei confini di influenza tra diversi attori. Si rivela così l'evolversi delle strategie, il loro sfaldarsi o il loro consolidare nuove modalità di azione.

##### 4.1 | La localizzazione

###### *Bufalotta*

La centralità Bufalotta si trova a nord, all'ingresso dell'autostrada A1, tra i quartieri di Serpentara, Fidene e Val Melaina. La sua posizione ha costituito la ragione principale per destinare gran parte della sua area, quella denominata M2 (destinazione a servizi privati) nel piano del '62, ad autoporto, per lo smistamento e l'organizzazione dei veicoli su gomma in ingresso e uscita dalla città. Anche nel Programma di interventi per Roma Capitale (L. 396/1990), l'infrastrutturazione e realizzazione dell'autoporto costituisce intervento di riqualificazione e include una quota di finanziamenti pubblici per la trasformazione. L'Ufficio Nuovo Piano Regolatore del Comune di Roma lo inserisce infine come parte del Progetto d'Area - Bufalotta e Periferia Nord-Orientale. Le stesse caratteristiche localizzative, d'altronde, candidano l'area a diventare, la “Porta di Roma”, un punto di riferimento per chi entri in città, così come per gli abitanti delle zone residenziali circostanti. I proprietari delle aree propongono, nel 1993, un programma di interventi che ribalta la destinazione ad autoporto e lo motivano all'amministrazione con la mutata situazione del contesto insediativo circostante – che renderebbe inattuabile un'attrezzatura di scambio come quella prevista. Includendo nel perimetro proposto all'Amministrazione anche le circostanti zone destinate a parco pubblico e verde privato, il progetto fa leva sulla possibilità di realizzare un mix di funzioni, soprattutto uffici, commerciale e servizi ricettivo-congressuali, con una quota minoritaria di residenze immerse in un grande parco pubblico, capace di garantire un alto valore architettonico e ambientale all'area. La periferia nella quale si inserisce il progetto è composta da densi interventi di edilizia popolare degli anni 70 e ampie aree verdi e agricole, come il Parco delle Sabine, punteggiate di resti archeologici (vi si trovava l'antico insediamento romano di Fidenae) insieme a complessi di edilizia residenziale privata più frammentata. Per il pubblico, che accetta l'intervento, l'obiettivo iniziale è non solo di colmare la mancanza di servizi dell'area, ma di caratterizzarla in maniera metropolitana. Come per le altre due

centralità che abbiamo preso in considerazione, si tratta di un'area poco collegata<sup>17</sup> dai mezzi pubblici, in cui è assente il trasporto su ferro. La vicinanza al raccordo, tuttavia, è un elemento che permette una facile accessibilità con i mezzi privati, sia dal resto della città, sia dalle località della regione lungo l'A1. Inoltre, parallelamente al vaglio del programma, viene inserito nel piano della mobilità e nelle determinazioni del NPRG in costruzione, il prolungamento della Metropolitana B1 fino a Bufalotta. Parallelamente al piano di interventi, viene formulato un adiacente piano di edilizia residenziale pubblica (Casale Nei), un piano di recupero per l'area Fidene-Val Melaina e, successivamente, appena fuori dal raccordo, un piano di lottizzazione (Cinquina Bufalotta<sup>18</sup>).

#### *Eur Castellaccio*

L'altra centralità di iniziativa privata analizzata è Eur Castellaccio. L'area viene proposta come ambito di compensazione di diritti edificatori provenienti da aree verdi inserite nella Variante delle Certezze. Il nuovo insediamento occuperebbe un'area agricola di modeste dimensioni (circa 62 ha), interamente destinata dal PRG del 1962 a servizi pubblici (zona M1). Il piano di interventi proposto permette di inserire l'area tra le centralità del Nuovo PRG del 2003-2008, destinandola a direzionalità pubblica e privata. Esso si aggiunge agli altri interventi previsti dal piano verso il litorale<sup>19</sup> e che rappresentano una delle principali direzioni di sviluppo per Roma anche nel Piano del 62. L'area è adiacente al quartiere direzionale dell'Eur, il secondo centro della città in termini di uffici pubblici e sedi di aziende internazionali. Ne utilizza i servizi di trasporto già esistenti (la metro B) – è anche previsto un collegamento leggero dalla più vicina stazione – e si configura come un prolungamento, sia formalmente che funzionalmente, del quartiere lungo la via Cristoforo Colombo, non lontano dalla diramazione per il GRA<sup>20</sup>. Il progetto fa da traino a una successiva lottizzazione, a sud dell'area<sup>21</sup>, interna al più ampio Programma di Recupero Urbano Laurentino (da Accordo di Programma del 2007).

#### *Tor Vergata*

Tor Vergata si trova in una zona appena fuori dal GRA, in continuità con la storica direzione di sviluppo orientale della città. Si tratta di un'area molto più grande delle altre (circa 560 ha, la più estesa delle centralità sia in attuazione che da pianificare), destinata a servizi pubblici dal piano del 1962<sup>22</sup>. Al contrario di Bufalotta e Eur Castellaccio, è un'area di proprietà pubblica e la destinazione a servizi viene mantenuta. Già nel 1972, con l'istituzione del secondo ateneo universitario di Roma, "Università di Tor Vergata", vi si prevede l'espropriazione per pubblica utilità dei terreni privati, individuati dal Ministero della Pubblica Istruzione, in concerto con Comune di Roma e Regione Lazio, e la costruzione di un campus in stile anglosassone. La lunga e lenta infrastrutturazione dell'area prevede anche il recupero dei quartieri abusivi presenti, e la realizzazione di servizi che la qualificano come un ponte tra la città e l'area metropolitana. Tor Vergata confina infatti con il Comune di Frascati e si estende tra la via consolare Casilina e la diramazione Sud dell'A1, ponendosi allo svincolo tra quest'ultima e il GRA. Anche qui, le connessioni su gomma sono le principali, nonostante siano stati previsti ben due collegamenti con le metropolitane: il prolungamento della linea A e il percorso della linea C. Quest'ultima passa al limite dell'area, con le stazioni di Torre Gaia e Torre Angela comunque distanti più di un kilometro dai più vicini edifici universitari. Nel territorio adiacente a Tor Vergata si trovano tre PEEP, uno a Nord e due a Sud, la futura centralità urbana di Romanina, e l'area destinata a Programma di Recupero di Tor Bella Monaca.

---

<sup>17</sup> La ferrovia regionale FR1 viene aperta nel 1991, con la costruzione delle stazioni Fidene e Nuovo Salaria (poste comunque a più di un km dall'area di Porta di Roma).

<sup>18</sup> Si tratta di uno dei vari ambiti di compensazione per l'area di Tor Marancia, realizzato dal costruttore Parnasi, lo stesso proprietario di alcune delle aree di Porta di Roma.

<sup>19</sup> Le centralità di Acilia Madonnetta e Dragona, di Alitalia Magliana e di Fiumicino.

<sup>20</sup> Le due centralità fin qui descritte si trovano ai vertici dell'arteria principale del Sistema Direzionale Orientale. Spesso identificato con l'intervento di sviluppo dell'area di Pietralata, lo SDO, il progetto urbanistico di sviluppo principale del piano del '62, è in realtà pensato come la realizzazione contestuale di: un'arteria stradale urbana, che si origina dall'innesto dell'A1 a nord e si ricongiunge con la Cristoforo Colombo, parallelamente al GRA, con cinque diramazioni di sviluppo verso est; un polo direzionale compreso tra i due fuochi di Pietralata e Centocelle-Torre Spaccata (inserite anch'esse tra le centralità del nuovo piano); e il potenziamento del polo dell'EUR. Le centralità pianificate, comprese quelle che analizziamo, ricalcano parzialmente le direzioni dello SDO, per ovvia derivazione dalle aree edificabili e dai progetti da realizzare individuati dal piano allora in vigore; ma se ne distaccano rispetto al progetto generale, andando verso, appunto, una polarizzazione qualitativamente e quantitativamente diversa della struttura urbana.

<sup>21</sup> Le residenze Acqua Acetosa Ostiense, del costruttore Scarpellini, all'interno della Riserva Naturale Laurentino-Acqua Acetosa.

<sup>22</sup> Zona M4, "attrezzature per istruzione universitaria".

## 4.2 | Le caratteristiche funzionali, l'evoluzione e i risultati fisici

### *Bufalotta*

Bufalotta viene identificata già nel Piano delle Certezze del '97 e ne viene portata avanti la costruzione prima dell'adozione del nuovo PRG. L'insediamento, come abbiamo detto, si trova su terreni privati e nasce dalla contrattazione del Dipartimento di Urbanistica del Comune di Roma con la Società Porta di Roma, sulla base del piano di lottizzazione privata proposto nel 1993. Alla presentazione del Piano di interventi segue la proposta di Accordo di Programma, per il cambio di destinazione d'uso in variante al Prg<sup>23</sup>, ratificato l'anno successivo. Parallelamente ai processi espropriativi necessari, viene firmata la convenzione tra i due attori principali e inizia una moltiplicazione degli investimenti sull'area<sup>24</sup>. La convenzione prevede la realizzazione dell'edificato con un'occupazione del suolo minima<sup>25</sup>, in modo da lasciare gran parte dei terreni a servizi pubblici e, principalmente, al nuovo Parco delle Sabine. Nel progetto, il fulcro del quartiere sono i servizi privati: uffici, centro commerciale (il più grande di Roma), un grande albergo e un centro sanitario, composti nel masterplan in modo da realizzare un vero "pezzo di città" (con *boulevard* e una piazza all'aperto ricavata nel centro commerciale). Il 37% della superficie utile viene invece destinato a residenziale, per una popolazione totale prevista di circa 10.000 persone. Il privato propone, oltre alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e degli standard (che sono ancora quelli del piano del '62), l'infrastrutturazione del Parco delle Sabine e di parte del Parco della Marcigliana<sup>26</sup>, il recupero dei casali presenti nell'area e alcuni interventi di allaccio con i principali assi di viabilità. Nel 2003 anche la Società Rogedil (proprietà di alcune aree interne al perimetro dell'area) entra nel progetto, portando a una prima integrazione della convenzione<sup>27</sup>, accolta dal Comune con un adeguamento al 40% della percentuale totale di residenziale<sup>28</sup> nell'area. I lavori iniziano nel frattempo con gli scavi archeologici – che rallentano la realizzazione e portano a un ulteriore cambio della zonizzazione (questa volta con Conferenza dei Servizi) nel 2009 –, la costruzione dello svincolo autostradale e quella del centro commerciale (inaugurato già nel 2005), che diventa presto il maggiore elemento attrattore dell'area<sup>29</sup>.

Il più cospicuo cambio di assetto richiesto dal privato risale invece al 2011, durante la crisi economica e finanziaria globale, e viene infatti motivato dai promotori – passati da una società di proprietari a un fondo misto di enti pubblici e finanziari – con un calo di interesse degli investitori nei confronti delle destinazioni non residenziali. Si richiede l'aumento (per cambio di destinazione) del 50% del residenziale, pari a circa 124.000 mq (30%) di SUL totale<sup>30</sup> che passano da non residenziale a residenziale. L'amministrazione accetta, in prima istanza, le modifiche, motivando la deroga al programma iniziale con riferimento alle misure "anticrisi" portate avanti dalla Regione e dall'amministrazione stessa, che promuovono norme in grado di "riattivare il sistema economico, aventi lo scopo di realizzare nuove opere di urbanizzazione, al fine di rendere maggiormente funzionali e fruibili gli insediamenti" (Del. CC 127/2013) (opere che vengono richieste in quota maggiore nelle destinazioni a edilizia residenziale). È lo stesso anno in cui l'amministrazione Alemanno modifica (per la seconda volta) il modello di convenzione; si tratta di una modifica transitoria, anch'essa motivata dallo stato di crisi finanziaria e del settore immobiliare, che snellisce le procedure e introduce una divisione per fasi di svincolo delle cubature per cui è possibile ottenere il 40% dei titoli abilitativi (e, di conseguenza, delle fidejussioni bancarie) per edilizia privata contestualmente all'inizio dei lavori per le opere di urbanizzazione. La modifica della convenzione di Bufalotta rientra in questo regime (in quanto retroattiva fino a ottobre 2009). Al totale ribaltamento delle percentuali funzionali (le cubature destinate a Turismo e ricettività e al Polo Sanitario vengono completamente cancellate, il residenziale è il 56%, il non residenziale il 44%) viene richiesta al privato

<sup>23</sup> Del. C.C.167/1997.

<sup>24</sup> Nel 2001, avviene la cessione alla società Porta di Roma delle aree possedute da Edilmoderna srl (di proprietà del costruttore Parnasi).

<sup>25</sup> Circa il 16% dell'area, con un indice di edificabilità territoriale di 0,22 mq/mq.

<sup>26</sup> Si estende fuori dal Comune di Roma, ai confini con Monterotondo. Una piccola parte dei diritti edificatori relativi al Parco vengono trasferiti, tramite compensazione, nell'area di Bufalotta, ma se ne è persa traccia: vengono trattati come proprietà dirette, senza l'adeguamento al valore fondiario dovuto alle compensazioni (intervista con Mauro Baioni dell'8 febbraio 2017).

<sup>27</sup> Contestualmente, la Società risolve il contratto precedente per la realizzazione, nelle aree di sua proprietà presso Bufalotta, del nuovo Archivio di Stato, motivando la rottura con l'inadempienza contrattuale del Ministero delle Finanze (allegato Del.C.C. 61/2003).

<sup>28</sup> Vengono aggiunti 81.900 mc di residenziale e 4100 mc di non residenziale.

<sup>29</sup> Dal documento del 2003 del S.O. Progetti, Pianificazione e Innovazione della Mobilità ("Analisi della mobilità presso i principali centri commerciali di Roma. Indagini conoscitive e modello previsionale dell'impatto sulla mobilità", allegato 1 Porta di Roma) risulta che il bacino di utenza del Centro Commerciale sia (al 2012) di ca 1.189.000 residenti.

<sup>30</sup> Tale quantità corrisponde a un aumento della SUL residenziale totale, relativa alle centralità da pianificare, di ben il 21%

l'aggiunta di standard (ancora verde e ancora parcheggi) e alcune opere per la mobilità, tra cui il percorso ciclopeditonale nel Parco delle Sabine (non ancora realizzato), e circa 2 milioni e mezzo di euro per opere esterne al perimetro dell'area – da specificare in sede di convenzione. Dopo l'accettazione in sede deliberativa del Consiglio Comunale, non si raggiunge mai la modifica della convenzione, visto anche il cambio di giunta e l'opposizione dell'assessore Caudo al cambio di destinazione – considerato privo dell'"utilità pubblica" che avrebbe dovuto motivare un Accordo di Programma e una variante al Piano regolatore.

#### *Eur Castellaccio*

Il progetto di Eur Castellaccio, di alcuni anni successivo, è stato disegnato mentre queste considerazioni prendevano piede. Il processo, iniziato nel 2000, è anche in questo caso promosso da privati<sup>31</sup>, con il trasferimento sull'area di circa 780.000 mc di diritti edificatori, a seguito della cessione di terreni, parte del Parco della Volusia e del Pratone delle Valli, in compensazione al Comune di Roma.

L'ambito territoriale Europarco è uno dei più redditizi ambiti di compensazione. Lo strumento, infatti, ha permesso l'aggregazione di varie cubature dei privati riuniti in società, dando luogo a una lottizzazione con valori di cubatura doppi rispetto a quella consentita negli anni '90 nell'area del parco<sup>32</sup>. Le cubature compensate, infatti, si aggiungono a quelle, inizialmente destinate a servizi pubblici e rimaste invariate, relative alla zona M1 Eur Castellaccio. Si torna quindi a costruire nell'ambito tanto quanto si voleva nelle aree compensate, ma in una zona più servita e dalle maggiori possibilità di rendita. L'iter per l'approvazione include una Conferenza dei Servizi<sup>33</sup> e un Accordo di Programma, per la modifica del Piano vigente (da zone a servizi pubblici a zona per servizi privati). La stima per il trasferimento dei diritti edificatori viene affidata alla Società Risorse per Roma, una *in-house* del Comune, incaricata anche del monitoraggio nell'attuazione delle centralità. Viene inoltre richiesta, in sede di conferenza dei servizi, la realizzazione di un percorso carrabile e ciclopeditonale tra l'adiacente parco Laurentino e l'area del Castellaccio (un primo progetto di integrazione delle "nuove" aree verdi acquisite) e di un museo archeologico interno al Casale del Castellaccio, da acquisire da parte del Comune e da ristrutturare da parte dei proponenti. La convenzione viene firmata nel 2003 pochi mesi dopo l'adozione del Nuovo PRG. In quest'ultimo compare il progetto interamente di non residenziale, a direzionalità pubblica e privata. Il programma finale del piano particolareggiato (modificato varie volte dalla prima versione del 2001) prevede un'alta densità di costruzioni per uffici, un centro commerciale<sup>34</sup>, un albergo e delle attrezzature sportive. Come da Accordo di Programma, si richiede al privato il museo, il percorso e uno svincolo stradale da Via Cristoforo Colombo (come oneri non a computo)<sup>35</sup>, in cambio di un aumento del 3% della superficie utile per edilizia privata. Oltre alle opere di urbanizzazione dell'area e a una parte del tracciato del collegamento Eur-Tor de Cenci<sup>36</sup>, che dovrebbe rappresentare un avvicinamento della rete metropolitana al nuovo quartiere, il privato si impegna a realizzare l'attrezzatura di base per i parchi della Volusia e Pratone delle Valli. La convenzione stipulata prevede il rilascio delle concessioni edilizie per il 60% solo a seguito della totale realizzazione di queste ultime (oltre che della parte "minima" necessaria delle infrastrutture primarie – fognature e acqua potabile), e un ammontare totale degli oneri di circa 44 milioni di euro.

Nel 2006, la 2° U.O. del VI Dipartimento del Comune di Roma, "a seguito di approfondimenti progettuali sull'Ambito Europarco, in relazione a quanto previsto nel Nuovo Piano Regolatore Generale sulla Centralità"<sup>37</sup>, richiede una modifica sostanziale del progetto, con la variazione della destinazione d'uso di una volumetria del 10% dell'intero insediamento (circa 80.000 mc.) da non residenziale a residenziale "al fine di implementare il mix funzionale della centralità, con destinazioni non previste in origine dalla

<sup>31</sup> Il proponente è la Società Parsitalia s.r.l. (di proprietà di Sandro Parnasi, lo stesso di Bufalotta), che comprende le società Erev s.r.l., Pifer s.r.l., Tor Immobiliare Uno s.r.l., Girev Cassia s.r.l.. La società possiede il 97% delle aree (acquisite nel 2002 dalle precedenti proprietarie, Imef Spa e Rimini Immobiliare s.r.l.), mentre il 3% è di proprietà pubblica.

<sup>32</sup> La Variante di Salvaguardia aveva dimezzato le densità iniziali previste, ma tale aggiornamento era stato eliminato dalla successiva entrata in vigore della Variante delle Certezze.

<sup>33</sup> Svoltasi il 12 giugno 2001 e il 10 settembre 2001, con Comune di Roma, Autorità di Bacino Fiume Tevere, Regione Lazio Assessorato per le Politiche dell'Ambiente, Regione Lazio Assessorato Urbanistica e Casa, Soprintendenza Beni Ambientali e Architettonici, Ente Regionale Roma Natura.

<sup>34</sup> Il centro commerciale Euroma 2 è il più grande di Roma, superando il predecessore a Porta di Roma.

<sup>35</sup> Tutte opere interne al perimetro di progetto.

<sup>36</sup> Un filobus – trasformato nel tempo in corridoio preferenziale – che dovrebbe collegare la stazione metro Eur Fermi (metro B) con la località Tor de' Cenci, a sud, oltre il GRA. Per il Comune di Roma si tratta di un investimento iniziale di 163 milioni di Euro (<http://eur.romatoday.it/filobus-eur-tor-de-cenci.html>).

<sup>37</sup> Convenzione integrativa Eur Castellaccio 2008.

convenzione, per attenuare l'effetto 'svuotamento' del quartiere, nel momento di chiusura delle attività"<sup>38</sup>. Nel 2008 viene modificata la convenzione (secondo un modello che prevede più fasi di rilascio dei permessi a costruire), prolungando i tempi per la realizzazione delle infrastrutture delle aree compensate a 5 anni (era un anno nella prima convenzione). Il nuovo progetto prevede due grattacieli, uno per residenze di lusso<sup>39</sup>, l'altro per uffici. Nel frattempo, i lavori vanno avanti e, come per Bufalotta, il centro commerciale è il primo edificio a essere completato e inaugurato, nel 2008. La società Parsitalia inizia la stipula di accordi privati per la rilocalizzazione di funzioni pubbliche – il Ministero della Salute, la Provincia e, per ora in trattativa, il quartier generale dei trasporti romano, con il trasferimento dell'Azienda per il Trasporto Autoferrotranviario del Comune di Roma (ATAC).

Attualmente in costruzione, il progetto Europarco Business Park (come è stato rinominato) è dunque il fiore all'occhiello di un vasto progetto di promozione territoriale, che interessa tutta l'area dell'Eur con interventi architettonici di livello metropolitano.

#### *Tor Vergata*

Le caratteristiche dell'intervento di Tor Vergata lo diversificano rispetto a quelli appena descritti, per la proprietà pubblica, per l'eterogeneità e la vastità dell'area, per la pluralità delle fasi decisionali e per la variabilità delle funzioni attribuite. Il primo progetto (un Piano di Assetto Generale) viene presentato nel 1987 e accompagnato da una convenzione firmata dall'Università degli Studi di Tor Vergata<sup>40</sup> e dalla Società Vianini Lavori (di proprietà della holding del costruttore Francesco Gaetano Caltagirone). Il contratto riguarda l'assegnazione di tutti i lavori di costruzione all'azienda, che ne gestirà i subappalti a tempo indeterminato, su tutta l'area di proprietà dell'università. Il campus è realizzato gradualmente, con i primi lavori iniziati nel 1988 e completati (per la maggior parte) nel 2016, con successivi cambi del programma iniziale. Gli edifici sono dunque di epoche e stili diversi, realizzati in maniera frammentaria sul territorio. Il collegamento tra gli stessi è fatto di strade ampie, dalla viabilità contorta e inframezzata da cantieri, strade ad alto scorrimento, ampie aree verdi non infrastrutturate. La costruzione del campus scorre parallelamente alla volontà di risistemazione dei quartieri circostanti (in particolare, il recupero del nucleo ex abusivo di Passolombardo). Nel 2000, viene scelta la zona a nord-est, di fronte al Policlinico dell'università, per ospitare la Giornata Mondiale della Gioventù, iniziativa relativa al Giubileo della Chiesa, svoltosi nello stesso anno e principale grande evento, e operazione urbanistica, del governo Rutelli. In questo stesso periodo viene inoltre ridotto il perimetro dell'area, aumentando l'indice di fabbricabilità (da 0,5 mc/mq a 0,56) per tentare una maggiore densificazione e saturazione. Le conseguenti varianti al PRG testimoniano la volontà di investire e migliorare l'assetto generale della zona, coinvolgendo anche il vicino Comune di Frascati nelle decisioni.

La svolta avviene con un nuovo indirizzo e una nuova, parallela, vocazione per Tor Vergata: il progetto per la costruzione della Città dello Sport. L'occasione è quella di ospitare un altro grande evento, dopo quello del Vaticano, i Mondiali di Nuoto del 2009. Per la costruzione delle strutture si torna nella zona della precedente manifestazione, ma se ne allarga il perimetro. Anche l'Università partecipa al progetto<sup>41</sup>, fornendo non solo le aree ma anche supporto tecnico, mentre il Comune di Roma assegna un finanziamento iniziale di 60 miliardi di euro – provenienti direttamente dal fondo statale Interventi per Roma (L.396/90). Un primo Accordo di Programma viene firmato tra Comune, Regione e Università nel 2003, seguito nel 2005 da un Protocollo d'Intesa che include anche CONI e Ministero dei LL.PP. Le aspettative sull'area si allargano dunque, aumentando gli interessi e le azioni in gioco. Questa decisione costituisce l'inizio di una nuova fase per l'area, in cui l'avvicinarsi degli indirizzi la pone al centro di alterne contrattazioni tra governo locale e centrale. Quest'ultimo dichiara i Mondiali di Nuoto 2009 "grande evento" e nomina un commissario delegato; ne consegue una variante al piano particolareggiato, tramite Accordo di Programma, e la revisione della convenzione (nel 2006). Nel frattempo, il commissario appalta la realizzazione della metropolitana di superficie tra Anagnina e Tor Vergata (prolungamento della linea metro A), da realizzarsi in concomitanza con la preparazione dei Mondiali. Nel marzo 2007 viene redatta dal Comune un'ulteriore variante al piano particolareggiato con l'introduzione della "Città dello

<sup>38</sup> Ivi.

<sup>39</sup> Eurosky è il grattacielo per residenze, progettato dallo studio Purini Thermes, nuovo punto di riferimento nello skyline di Roma Sud. Nei 28 piani, il taglio degli appartamenti varia dai 50 ai 250 mq, con un prezzo (che cambia anche rispetto al livello dei piani) che va dai 300.000 a più di 3 milioni di euro.

<sup>40</sup> L'ateneo, le cui sedi non sono ancora state completate (nel 2017), ha un bacino di utenza di più di 2000 lavoratori e, attualmente, di circa 30.000 studenti.

<sup>41</sup> Le aree della Città dello Sport sarebbero dovute entrare nella dotazione di infrastrutture universitarie, così come le residenze da costruire per gli atleti.

Sport” e del Museo dello Sport. Il tentativo di realizzare i lavori in tempo per i Mondiali di Nuoto 2009, però, fallisce<sup>42</sup>. Le infrastrutture già in parte costruite e il progetto architettonico vengono allora riproposti con la candidatura di Roma alle Olimpiadi, prima per quelle del 2020 (cancellata dal Governo Monti tra le azioni di austerità relative alla crisi finanziaria iniziata nel 2008) poi del 2024<sup>43</sup>. La serie di ritardi nella costruzione, il fallimento delle aspettative Olimpiche e l'aumento esorbitante dei costi delle opere<sup>44</sup>, lasciano il cantiere della Città dello Sport, per il quale era stato chiamato l'archistar spagnola Santiago Calatrava, in rovina. Negli ultimi anni si è cercato di riproporre l'area per una nuova candidatura, tra le polemiche politiche e ambientaliste. La giunta attuale (del sindaco Raggi) l'ha infine ritirata, rimandando aspettative e progetti di recupero. Rimane lo scheletro di un enorme “vela”, come è stata nominata la struttura non finita delle piscine coperte.

Nel frattempo, continua la costruzione del campus universitario, con ulteriori varianti al piano particolareggiato che vedono il trasferimento della sede dell'Agenzia Spaziale Italiana e la costruzione delle residenze per studenti. La realizzazione degli spazi pubblici, del verde attrezzato e delle infrastrutture per la mobilità è ferma; il progetto del Museo dello Sport è stato trasferito al Foro Italico (ma non ancora realizzato).

### 4.3 | Attori e governance

#### *Bufalotta*

Per il caso di Bufalotta, si possono distinguere due fasi decisionali precise. La prima prevede la contrattazione tra due soggetti ben definiti, il Comune e la Società Porta di Roma, per la definizione degli interventi nell'area. In questa prima fase, prendendo in considerazione principalmente la dimensione amministrativa e tecnica del rapporto tra i due attori, il pubblico, scegliendo e imponendo strumenti e regole, si trova in una posizione decisiva. La conformazione degli strumenti permette, in sede di contrattazione con il privato, di compiere due alterazioni: la prima è la possibilità di derogare al progetto iniziale del PRG, la seconda è la possibilità di adeguare, con il passare del tempo, il progetto e le determinazioni contrattuali – in particolare rispetto alle funzioni. Le funzioni, come abbiamo visto, rappresentano una delle componenti fondamentali della destinazione a centralità. La loro modifica, o non modifica, rappresenta la seconda fase decisionale e vede, nel periodo 2009-2013, uno scontro tra pubblico e privato, in cui il primo continua ad essere il proponente. La risposta del pubblico viene motivata di conseguenza rispetto alla nuova veste di centralità, acquisita ufficialmente con l'approvazione del NPRG, ed esposta nelle convenzioni e nelle rispettive delibere. Viene inizialmente motivata l'accettazione del cambio di destinazione da non residenziale a residenziale rispetto alla crisi economica e alle difficoltà incontrate dai proprietari; successivamente, le stesse modifiche vengono negate (anche quando ridotte dal 30% al 18% della cubatura) per mancanza di interesse pubblico e per incompatibilità del progetto con la necessità di un mix funzionale. La richiesta di cambiamento è dettata in parte dalla tradizione aziendale dei proprietari stessi, formatasi a Roma sull'immobiliare residenziale, che resiste come settore trainante dell'economia rispetto a quello per uffici; in parte dalla necessità di soddisfare le richieste dei finanziatori – per il progetto in questione o per altri – ottenendo liquidità dalle banche tramite l'escussione delle fidejussioni bancarie relative alle nuove costruzioni approvate dall'amministrazione<sup>45</sup>.

Va rilevato che la costruzione del quartiere è coincisa con il periodo di massima espansione della bolla immobiliare romana, raccogliendo quindi gli investimenti di molti risparmiatori. Nonostante la carenza di qualità spaziale evidente, i costi degli alloggi (parzialmente acquistati prima del termine della costruzione<sup>46</sup>) sono simili a quelli in zone di Roma più vicine al centro (circa 5000 euro/mq<sup>47</sup>). Non c'è varietà tipologica e non ci si appoggia a nessuna previsione demografica (difatti molto al momento è rimasto invenduto), ma le specifiche architettoniche (garage, terrazze, rifiniture interne) sono in grado di far lievitare il prezzo,

---

<sup>42</sup> Le gare vengono spostate all'ultimo minuto nel complesso di piscine del Foro Olimpico.

<sup>43</sup> Il Piano Strategico proposto, e mai approvato, per Roma Capitale durante la Giunta Alemanno si appoggia a questa prospettiva.

<sup>44</sup> Si parla di un costo undici volte maggiore di quello iniziale (vedi articolo 6 marzo 2015, Corriere della sera: [http://www.corriere.it/inchieste/citta-sport-calatrava-gia-costata-200-milioni-che-forse-non-sara-mai-terminata/b60bbb10-c1bb-11e4-9eeb-2972a4034f5c.shtml?refresh\\_ce-cp](http://www.corriere.it/inchieste/citta-sport-calatrava-gia-costata-200-milioni-che-forse-non-sara-mai-terminata/b60bbb10-c1bb-11e4-9eeb-2972a4034f5c.shtml?refresh_ce-cp)).

<sup>45</sup> Sulle possibili conseguenze della finanziarizzazione del mercato immobiliare si veda Guironnet et al. (2015).

<sup>46</sup> La questione viene affrontata nella modifica al modello di convenzione apportata dall'Assessore Caudo nel 2015: “non è consentita, neanche su richiesta della parte interessata, la consegna a fini di solo possesso delle porzioni immobiliare private realizzate in mancanza dell'accertato completamento di tutte le opere necessarie alla funzionalità e fruibilità dei beni interessati” (Del. C.C. 32/2015).

<sup>47</sup> Dati ottenuti da una ricerca online sui prezzi di vendita presso le agenzie immobiliari al 2017.

determinando una disponibilità di alloggi solo per poche fasce di reddito (Violante, 2008, p.134). Gli oneri di urbanizzazione, di contro, sono valutati sul primo progetto a circa 172 milioni di euro e comprendono, oltre ai vari manufatti, l'obbligo di manutenzione per i servizi e le infrastrutture di soli due anni dal collaudo. I servizi proposti e specificati sono solo interni all'area, eccezion fatta per la rampa autostradale che collega il GRA con il centro commerciale, realizzata però dall'ANAS – quindi anche con fondi pubblici. Non si prevede una valutazione a lungo termine dei costi di gestione e manutenzione (del Parco delle Sabine, ad esempio), e dunque lo sdoganamento delle garanzie fideiussorie da parte dell'Amministrazione avviene in base alla sola soluzione economica degli accordi.

Infine, nonostante la stazione della metro B1 sia parte integrante della realizzazione della centralità, soprattutto a seguito dell'approvazione del PRG<sup>48</sup>, essa non viene inserita tra gli oneri a scomputo. In generale, non c'è traccia, nelle convenzioni, di nessuna partecipazione al sistema del trasporto pubblico relativo, da parte della Società Porta di Roma. La difficoltà endemica nella realizzazione delle metropolitane romane non favorisce però né gli abitanti dell'area né l'amministrazione, portando alla necessità di prevedere ulteriori compromessi. Viene infatti vagliata la proposta dei privati per un nuovo insediamento, attualmente in fase di programmazione, costituito dalle cosiddette Case dell'Aeronautica<sup>49</sup>, in un'area destinata ad attrezzature di livello urbano<sup>50</sup> – i cui oneri, si è detto, verranno utilizzati per finanziare il prolungamento della Metro B1<sup>51</sup>.

#### *Eur Castellaccio*

Una situazione simile si ritrova a Eur Castellaccio. La definizione delle aree della compensazione aggiunge in questo caso un maggiore peso delle scelte dei proprietari nella localizzazione del progetto. Anche per questa centralità si può distinguere una prima fase decisionale in cui la contrattazione riguarda, da parte del Comune, l'ottenimento dei primi risultati della manovra di compensazioni e Piano delle Certezze (un ritorno in termini di immagine, con la “liberazione” delle prime aree verdi compensate) e di infrastrutture pubbliche (il citato collegamento con Eur-Tor de' Cenci). Per le dimensioni degli interventi ma anche per le aspettative economiche date da funzioni di pregio, il progetto attira gli investimenti di attori finanziari locali e internazionali<sup>52</sup>.

La seconda fase decisionale riguarda anche per Eur Castellaccio un cambio di convenzione, con l'aggiunta, questa volta richiesta dal Comune, di una quota di residenziale che aumenta sia il valore della Società, che il peso in termini di immagine dell'area, con la costruzione di un grattacielo già diventato iconico. Se gli interessi dei privati si frammentano, rimanendo tuttavia legati all'obiettivo economico, per il governo si pone l'esigenza di selezionare le priorità, i *trade-off*, quali interessi occorre difendere, e a quali costi. È su questi gradi di movimento legati alla convenzione, che si impostano la valutazione e lo scambio tra attori. La necessità di ottenere l'edificazione delle opere spinge il pubblico ad accettare compromessi. Con la modifica della convenzione si aggiungono 14 milioni di euro in oneri di urbanizzazione, corrispondenti, oltre che alle opere a scomputo, alla ristrutturazione di una Chiesa del quartiere, all'allestimento del museo archeologico e alla valorizzazione dell'area archeologica rinvenuta durante gli scavi. Ma la modifica della convenzione, per sua struttura, non permette di intervenire su qualità e tempistiche degli interventi, né tantomeno un diretto monitoraggio delle azioni<sup>53</sup>. La nuova convenzione viene firmata a dicembre 2007 e vede contestualmente, nel 2008, l'ingresso di un nuovo Partner nella società Europarco, la società di gestione del risparmio BNP Paribas REIM SGR p.a.. I servizi pubblici che Parsitalia doveva realizzare vengono in parte cancellati – nell'area del parco circostante il casale – e in parte rimangono ancora da

<sup>48</sup> “L'attuazione delle Centralità metropolitane e urbane è subordinata alla preventiva o contestuale realizzazione delle infrastrutture ferroviarie (linee metropolitane, altri sistemi in sede propria) previste dal PRG.” (Art. 65, comma 9 NTA, Prg 2008).

<sup>49</sup> Il progetto, di cui è stato avviato il processo di partecipazione a ottobre 2012 – approvato dall'Assessore Corsini (giunta Alemanno), ma bloccato dalla giunta Marino – prevede 270 alloggi a prezzo convenzionato divisi in 15 unità immobiliari plurifamiliari, asilo nido, verde sportivo e un parco pubblico attrezzato di 8.800 mq. (Dal documento di presentazione dell'intervento, sito web Comune di Roma: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/partec-bufalotta-area-a.html>).

<sup>50</sup> L'art.84 delle NTA del PRG afferma che le aree così caratterizzate posso anche essere destinate ad Attrezzature Militari.

<sup>51</sup> “Il cemento cala su Roma Nord. Nuove case per 97 mila abitanti” La Repubblica, 21 dicembre 2012, archivio online.

<sup>52</sup> A Bufalotta questo processo avviene a partire dall'acquisto del centro commerciale Porta di Roma da parte di Allianz e dall'ingresso nel fondo iniziale di MPS e di fondi previdenziali nazionali (INPS, ENASARCO). A Eur Castellaccio, si assiste anche a una differenziazione di interessi, oltre che di quote, con la vendita e l'affitto degli edifici di Europarco alle aziende internazionali (Engie, Procter&Gamble, per citarne alcune) e l'ingresso di Banche e società di management straniere tra i promotori del progetto.

<sup>53</sup> È il responsabile del procedimento, scelto dal privato stesso, che si occupa di monitorare e riferire al pubblico l'avanzamento dei lavori.

realizzare (l'attrezzatura a parco pubblico delle aree Volusia e Pratone delle Valli)<sup>54</sup>, nonostante le indicazioni della convenzione. Per il Parco della Volusia, il costo realizzativo e manutentivo è ricaduto interamente sulle spalle del pubblico (al 2006, la Regione stanziava 1 milione di euro per il solo recupero dei tre casali che insistono sull'area)<sup>55</sup>.

Né nella fase di pianificazione, né tantomeno nella convenzione, si prevedono accordi preliminari del Comune con le aziende pubbliche, nonostante nel piano regolatore stesso si parli di direzionale pubblico. In questo modo lievitano i costi degli spostamenti per il pubblico<sup>56</sup>, che pagano un surplus al privato come le altre aziende internazionali che hanno acquistato o affittato le loro sedi nell'area.

#### *Tor Vergata*

Nei tre interventi descritti, l'uso dell'Accordo di Programma è stato continuativo e complementare all'approvazione delle varianti al progetto iniziale. Nel caso di Tor Vergata, è reso appropriato dall'evidente utilità pubblica dei cambiamenti riguardanti l'assetto della città universitaria. Questa modalità, che ha visto impegnati Università, Comune e Regione, ha caratterizzato le prime due fasi decisionali, quella relativa alla definizione del Campus e all'organizzazione dell'evento Giornata Mondiale dei Giovani. Ciononostante, al momento di un vero e proprio cambio di destinazione di alcune aree, avvenuto con la scelta della localizzazione della Città dello Sport nell'area, lo Stato ha preso la guida del progetto, con il commissariamento, per velocizzare le decisioni e ridurre le contrattazioni tra i diversi livelli di governo sulla materia concorrente. Dal punto di vista del Comune, l'alternarsi delle visioni per l'area, visti i cambi di giunte nel periodo tra il 2003 e il 2015, e la scelta di funzioni legate a decisioni e investimenti che coinvolgono vari livelli di governo hanno determinato una governance complessa e variegata della centralità sul lungo periodo. Ogni parte del progetto è stata gestita in maniera distinta e parallela. Senza entrare nel merito del fallimento del grande evento, o dell'incompiutezza dell'intervento, possiamo avanzare l'ipotesi che l'evoluzione della strategia della centralità a Tor Vergata abbia sofferto, più delle altre, delle difficoltà organizzative e di coordinazione di grandi progetti da parte del pubblico, in una zona della città fortemente debilitata dalla mancanza di collegamenti e di servizi pregressi.

L'uso esclusivo dei fondi pubblici, d'altronde, non ha favorito la possibilità di portare avanti gli interessi del pubblico, come ci si potrebbe aspettare soprattutto in un periodo di bolla immobiliare e crescita delle speculazioni private.

### **5 | Riflessioni sulle responsabilità della fase attuativa**

L'uso della variante nella realizzazione dei processi a Roma è stata giustificata per anni dall'inadeguatezza delle previsioni del Piano del 62, e così continua a essere nel periodo che analizziamo. Anche con l'adozione del nuovo piano nel 2003 si continua a derogare in maniera automatica. Nel momento in cui non è più possibile, per i privati da un punto di vista finanziario, e per il pubblico da un punto di vista autoritativo (principalmente con la retorica e gli effetti della crisi economica), realizzare i progetti entro i paletti prescritti dalla strategia delle centralità, si fa ricorso alle varianti.

Il ruolo degli strumenti salta all'occhio nel momento in cui, in un contesto di pianificazione invariato, in cui si osserva la validità dell'idea strategica e della governance, il governo di questi grandi progetti è affidato a nuove regole specifiche per la realizzazione delle centralità, ma in deroga a quelle accreditate dallo strumento generale vigente e relative a progetti già in parte approvati (nel caso di Bufalotta e Tor Vergata) o rispondenti a interessi contrastanti (per Eur Castellaccio, dove la localizzazione è dirimente per la compensazione, ma non per l'esigenza di una centralità). I contratti specifici, d'altronde, sono pensati per interventi di minore scala e minore interesse. L'introduzione di questa flessibilità si serve di garanzie riguardanti perimetro e costruito, ma si appoggia sulla contrattazione nella definizione delle obbligazioni per lo sviluppatore. Il rischio di contribuire allo sbilanciamento delle decisioni verso l'interesse privato invece di quello pubblico è evidente. La definizione "per pubblica utilità", inoltre, conferita in automatico dall'uso dell'Accordo di Programma, non è accompagnata, nelle richieste di modifica dei progetti, da giustificazioni argomentate da parte dell'amministrazione, né da una consultazione aperta sull'evoluzione della centralità. Le decisioni riguardanti i cambi di destinazione d'uso, sono state prese infatti senza alcuno

---

<sup>54</sup> Dal sito web: <http://www.vasroma.it/la-vera-storia-delle-vicende-che-hanno-portato-alla-inaugurazione-del-parco-volusia/>, consultato il 10/03/2017.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Per il solo acquisto del Palazzo della Provincia si parla di 263 milioni di euro. Il corrispettivo è fornito tramite un fondo in cui sono confluiti vari manufatti di proprietà della Provincia in giro per la città (fonte: <http://www.romatoday.it/politica/indagini-nuovo-palazzo-provincia-eur-.html>).



strumento di tipo statistico o previsionale relativo a una razionalità comune alle varie risoluzioni e ai vari progetti di polo.

Inoltre, alle evidenti mancanze a livello spaziale e qualitativo degli interventi di Bufalotta e Tor Vergata, si aggiunge la povertà funzionale che anche l'intervento di Eur Castellaccio, il più riuscito, testimonia. Questo avviene non tanto nell'edilizia privata, ma nella specificazione dei servizi e delle opere pubbliche, una scelta specifica del governo. Si rinuncia completamente alla funzione dell'housing pubblico; si delega alla creazione di grandi parchi (raramente attrezzati), da un lato, e centri commerciali, dall'altro, la funzione di spazio pubblico; si rinuncia alla definizione di spazi culturali al di fuori del centro storico, delegando a un'iniziativa dal basso priva di gerarchizzazione e rete organizzativa; si lascia spazio a un solo tipo di popolazione, il ceto medio-alto, e a un solo tipo di offerta lavorativa, legata alla grande distribuzione e al terziario tradizionale. La trattabilità delle aree, dunque, sembra limitata, da un lato, dalla difficoltà del pubblico di interrompere processi scivolati nelle mani del mercato (al costo di bloccare o inficiare il progetto stesso, come nel caso di Bufalotta) e, dall'altro, dalla scelta di perpetrare una specifica dimensione urbana.

Allo stesso tempo, con la sperimentazione delle centralità, si osserva l'impossibilità di liberare la strategia iniziale dai colli di bottiglia in cui si è incagliata. Uno dei problemi in questo senso riguarda la realizzazione contestuale delle centralità e delle grandi opere pubbliche, ossia le metropolitane. La forte regia pubblica è fondamentale per un'attuazione coerente con gli indirizzi strategici e combinata con il resto delle attività immobiliari. Nei casi studio proposti, i ritardi nella realizzazione delle linee e stazioni ferroviarie e metropolitane hanno vanificato gran parte delle proposizioni iniziali, ponendosi tra le cause del graduale abbandono dell'azione sulle centralità e la loro sostituzione con progetti e iniziative di scala ridotta o interni al sistema di collegamenti esistente. Tale mancanza si riflette nelle convenzioni con i privati, con la non inclusione, tra le opere di urbanizzazione non a scomputo richieste, delle relative stazioni e infrastrutture per la mobilità. Anche quando l'inclusione avviene, come nel caso di Eur Castellaccio, non viene subordinata la costruzione dell'edilizia privata all'opera. Nel caso di Tor Vergata, l'introduzione di una nuova funzione qualificante (la Città dello Sport), che rappresenta anche un'ulteriore qualifica a centralità, avviene nel contesto di tempi stretti (circa 4 anni) che non permetterebbero una parallela realizzazione delle infrastrutture per la mobilità necessarie. È evidente la volontà di spingere i tempi approfittando della *deadline* dei Mondiali, ma, al contrario dell'organizzazione del Giubileo, le risorse economiche e decisionali del governo locale in questo momento sono molto minori.

In questo senso, la delega, sia verso i privati che verso lo Stato, nell'organizzazione degli interventi singoli ha reso più difficili da ottenere alcuni obiettivi di partenza. Sul raggiungimento di questi ultimi, tuttavia, si continua a misurare l'accountability dell'amministrazione. Un esempio è la centralità di Bufalotta. A causa delle difficoltà, dell'insoddisfazione e delle proteste degli abitanti, la centralità viene disconosciuta a più riprese dalla giunta Veltroni: viene ribadito che si tratta di un intervento non previsto dal nuovo Prg e pertanto non governato dalle regole relative alle centralità. Ciononostante, essa rappresenta uno degli interventi associati indissolubilmente al fallimento del modello, per la dipendenza dalle decisioni dei privati, per la mancata relazione con il ferro, per la discrepanza tra progetto iniziale e risultati ottenuti.

Il tema di come acquisire, per il governo, un ruolo di manager, in cui la regia pubblica sia evidente e il cui ricavato nelle imprese private consistente, non sembra essere stato risolto in queste prime applicazioni della strategia policentrica. Le diverse fasi della costruzione della centralità sono state scomposte. A Tor Vergata questo è accaduto sia nei tempi, allargando su tempi lunghi la realizzazione del disegno urbanistico, sia nelle intenzioni, moltiplicando temi, aspettative e investimenti. Il risultato è un'area dalle evidenti carenze nella qualità dello spazio e dei servizi e ancora difficilmente accessibile con il trasporto pubblico.

Alcune delle difficoltà citate sono presentate nella delibera del Consiglio Comunale 227 del 2005, in cui si sottolinea la necessità, nel passaggio a una fase non più "sperimentale" delle centralità, di un adeguamento proprio degli strumenti, che acquistano un valore fondamentale per la riuscita delle future centralità. Con l'introduzione, nel PRG approvato, della procedura del Progetto Urbano per le centralità, si tenta di risolvere insieme i problemi di ritardo nella consegna dei servizi da parte dei privati, di smaltimento delle compensazioni, di mancanza di coordinamento con i mezzi pubblici, e lo si fa proponendo una maggiore flessibilità<sup>57</sup> nelle procedure e, allo stesso tempo, una regia tecnica che gestisca in maniera univoca e

---

<sup>57</sup> "Appare opportuno tenere conto delle difficoltà che i soggetti privati potrebbero incontrare se dovessero percorrere da soli la strada della ricerca dei servizi anche pubblici ed in particolare del fatto che la realizzazione dei servizi di livello superiore da parte

completa le procedure. I problemi organizzativi sono infatti evidenti; per le centralità in attuazione, il controllo di conformità da parte degli uffici del Comune di Roma non prevede un piano di investimenti, ma solo l'accollo dei costi di costruzione delle opere al privato; come integrare in un sistema le tante aree archeologiche e verdi acquisite non entra quasi affatto (o con minimo valore contingente) a far parte della contrattazione; il monitoraggio delle centralità è affidato a un intreccio tra uffici che si occupano di far rispettare la convenzione, con iter e uffici incaricati diversi a seconda del tipo di progetto<sup>58</sup>.

Con la flessibilità già introdotta, il pubblico ha aumentato la velocità delle proprie deliberazioni, con il ricorso automatico all'Accordo di Programma, velocizzando non solo l'acquisizione delle aree a parco per le compensazioni, considerata una questione di imminente urgenza (soprattutto per una questione di immagine), ma anche, in generale, la finalizzazione dei progetti di lottizzazione dei privati. Il progetto di lottizzazione nel parco della Volusia, ad esempio, era stato portato avanti da Parnasi sin dall'inizio degli anni '80, incontrando notevoli difficoltà e ritardi – dovuti a ritrovamenti archeologici, consultazioni, opposizione dei cittadini, l'apposizione della variante di salvaguardia. Lo spostamento dei diritti ha permesso che l'intero iter di approvazione del progetto durasse 3 anni. Non è aumentata però necessariamente l'efficienza delle operazioni. L'interpretazione confusa dei concetti di mix funzionale, di accessibilità, di sostenibilità e consumo di suolo, di funzione qualificante e di attrazione sono una parte fondamentale del problema dell'incoerenza del governo.

L'aumento ulteriore della flessibilità, che sembra essere invocato, più che nella definizione dei processi, nella contrattazione con i privati, rappresenta l'incremento di una dipendenza rischiosa per il pubblico, poiché in termini di aspettative da realizzare, piuttosto che di effettiva mancanza di risorse pubbliche. Il pubblico ha cercato soluzioni e modelli diversi per la crescita della città, dovendo fronteggiare un ruolo diverso a livello internazionale, mentre il privato non si è rinnovato. L'unico cambiamento introdotto riguarda la finanziarizzazione delle società di promozione, che ha principalmente generato maggiore interdipendenza orizzontale tra gli attori, e un intreccio di interessi non più distinguibili semplicemente tra pubblico e privato, o tra locale e extra-locale – basti pensare ai fondi in cui si ritrovano finanziamenti statali e privati. Tra i precetti della governance inseguiti dall'approccio strategico del Comune all'alba del progetto policentrico, infatti, solo quello dell'attenuazione dei contrasti e dunque degli ostacoli, è stato raggiunto, portando a termine lo scambio quantitativo-economico tra pubblico e privato. L'Accordo di Programma, in questo senso, taglia, nel bene e nel male, la ricchezza dei confronti politici. Inoltre, nei tre processi analizzati, il prolungamento delle convenzioni ha permesso di non considerare la non realizzazione delle opere nei tempi stabiliti come un elemento di incoerenza (difatti non è stato possibile riscuotere le garanzie, neanche per Bufalotta). D'altra parte, la mancanza di giustificazione per la deriva di determinate azioni è stato il risultato di una modalità politica, e non urbanistica, di governo delle decisioni intermedie da parte del pubblico (si pensi alle differenze nella valutazione del cambio di destinazione per Bufalotta tra la giunta Alemanno e quella Marino). Se una strategia si può individuare in questo senso, è quella aver tentato di lasciare campo libero al mercato, per cogliere le opportunità agendo in velocità – ma senza la dovuta riorganizzazione delle risorse a disposizione. Solo con il ripensamento delle convenzioni si è cercato di discutere delle reali necessità del governo nei confronti dei privati, arrivando forse solo con l'ultima riforma<sup>59</sup> a un equilibrio tra flessibilità nei tempi, varietà di possibilità operative – tra cui quella di una scomposizione in unità di intervento maggiormente gestibili – e garanzie per il pubblico, coadiuvate da un monitoraggio tecnico del processo di attuazione.

## 6 | Conclusioni

Con questo lavoro si è affrontata la lettura del processo di azione di un governo locale come un processo in cui agire per strategie implica cambiamenti marginali e continui, quindi l'iterazione di fasi decisionali.

---

dell'operatore pubblico potrebbe richiedere tempi diversi o più lunghi di quelli programmati per altre parti della centralità.” Del. C.C. 227/2005.

<sup>58</sup> Nel caso delle lottizzazioni private che abbiamo analizzato, i Municipi interessati dall'intervento sono incaricati di monitorare e controllare l'attuazione della parte privata, e uno degli uffici del dipartimento di Trasformazione Urbanistica, l'Ufficio Strumenti Attuativi, si occupa del controllo dell'adeguata attuazione delle opere pubbliche. Questo controllo *ex-post*, si affianca al rilascio dei permessi di costruire (o concessioni edilizie) – esercitato da un altro ufficio ancora – che si occupa del controllo *ex ante* della conformità dei progetti architettonici specifici.

<sup>59</sup> L'ultima modifica delle convenzioni, con la delibera Caudo del 2015, non ha però ancora avuto applicazione: i processi in atto sono ancora basati sul modello della cosiddetta Delibera 70 (del 2011), una convenzione transitoria atta a mitigare gli effetti della crisi economica.

Nell'inserirsi all'interno del filone di ricerca sulla strategia e l'implementazione, si è scelto di osservare le strategie all'opera nel contesto di Roma e con l'utilizzo della teoria dell'analisi degli strumenti.

Dal confronto tra le tre centralità analizzate, rispetto ai temi delle scelte localizzative, dei risultati fisici e del rapporto tra attori pubblici e privati, emerge, una prevista non-corrispondenza tra progetto e realizzazione. Andando a scavare nelle caratteristiche degli step decisionali che hanno accompagnato lo svolgimento delle azioni, si osserva come il modello scelto del policentrismo, pur essendo attuato nelle sue componenti più superficiali, basandosi soprattutto su strumenti normativi tradizionali, e pur tenendo conto delle profonde differenze tra i progetti, ha mostrato la corda della sua inefficacia rispetto agli obiettivi iniziali. I progetti osservati hanno, in dimensioni e componenti diverse, partecipato della strategia economica di redistribuzione della rendita, hanno attuato una ristrutturazione fisica di alcune zone periferiche, hanno portato un cambiamento nei flussi di traffico, hanno stabilito nuove aree di sviluppo e di concentrazione della popolazione, hanno costituito nuovi punti di riferimento. Ma in nessuno di questi casi ciò è avvenuto rispetto alle aspettative del modello, ad esempio riguardo a mix funzionale, impulso a settori alternativi di sviluppo, accessibilità e riduzione del traffico dei pendolari; al contrario si sono creati nuovi problemi e aggiunta complessità a quelli già esistenti.

Ciononostante, si osserva come l'espressione delle scelte del pubblico tramite gli strumenti sia basata principalmente sui seguenti elementi, in parte in contrasto con le strategie costruite:

- La realizzazione di una città specifica, fatta di isole di accumulazione della crescita, destinate a cittadini di ceto medio-alto e a funzioni economiche tradizionali terziarie;
- La delega della funzione di spazi pubblici ai luoghi del consumo;
- L'interpretazione limitata di sostenibilità legata, principalmente, alla creazione e protezione di aree verdi;
- La volontà di limitare il più possibile il coinvolgimento economico del governo locale (volontà però ostacolata dal rischio di dipendenza dai privati o dal governo centrale)
- La scelta di flessibilizzare il rapporto con i privati e di subordinare all'introduzione della governance una modifica delle norme di pianificazione e sviluppo della città;
- La decisione di limitare i contrasti con il privato, costruendo regole dentro alle quali essi potessero comunque contribuire, in positivo e in negativo, alla costruzione del bene comune.

Questa strategia è stata solo parzialmente relativa ai mezzi a disposizione per la realizzazione della strategia retorica; una volontà politica (che alcuni osservatori hanno racchiuso nella definizione di neoliberalismo romano e sua evoluzione) è osservabile, con evidenti alterazioni di continuità, che non rinuncia a decidere, come spesso si è detto, ma trova piuttosto difficoltà a coordinare le proprie scelte. In questo senso, le maggiori mancanze osservabili da parte del governo sono relative alle obbligazioni richieste ai privati e alla rinuncia a un tavolo permanente di dialogo con le altre autorità pubbliche. In breve, la scelta di limitare l'azione diretta del pubblico nella costruzione della città non è stata coadiuvata da un'adeguata regia delle fasi e delle variabili intermedie, quelle che avrebbero dovuto garantire un corrispettivo bene pubblico, che pure era evidenziato nelle intenzioni.

### Riferimenti bibliografici

- Albrechts, L. (2001) "In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. A European Perspective", in *International Planning Studies*, 6(3), pp. 293-310.
- Albrechts, L., Healey, P., Kunzmann, R. (2003) "Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe", in *APA Journal*, n. 69(2), pp. 113-129.
- Allegretti, G., Cellamare, C. (2009) "The ambiguous renaissance of Rome", in Porter, L., Shaw, K. (Ed.) *Whose Urban Renaissance? An International Comparison of Urban Regeneration Strategies*, Routledge, New York, pp. 129-138.
- Archibugi, F. (2005) *Il nuovo Piano regolatore di Roma (2001): un piano senza strategia*. (Pubblicato come: *Rome: a new planning strategy*. Routledge, London, New York).
- AA.VV. (2001) "Il nuovo piano di Roma", in *Urbanistica* 116.
- Balducci, A. (2015) "Strategic planning as the intentional production of a 'trading zone'", in *City, territory and architecture*, pp. 2-7.
- Berdini, P. (2008) "Roma tra pianificazione e contrattazione", in Baldeschi, P., Massa, M. (Ed.) *Contesti – Città Territori Progetti*, Rivista del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Università di Firenze, 2, pp. 79-89.

- Campos Venuti, G. (2012) *Amministrare l'Urbanistica oggi*. INU Edizioni.
- Casini, L. (2009) "Perequazioni e compensazioni nel nuovo Prg di Roma", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, pp.203-209.
- Caudo, G. (2010) *Ripensare Roma: strategie di densificazione e riqualificazione urbana*, Intervento al seminario pubblico delle CGIL Lazio, Roma 22-23 Febbraio.
- Caudo, G., Coppola, A. (2007) "Periferie di cosa? Roma e la condizione periferica", *Parole Chiave*, n.36.
- Cellamare, C. (2013) "Politiche e pratiche dell'abitare nella 'città del mercato' a Roma", in *La Critica Sociologica*, 186, pp. 83-94.
- Cellamare, C. (2015) "Il 'New Metropolitan Mainstream' a Roma. Politiche e pratiche dell'abitare in rapporto alle 'centralità' e alle polarità commerciali" (Paper presentato alla conferenza annuale della rivista Archivio Studi Urbani e Regionali)
- Comune di Roma (1998) *Roma verso il 2000. Una città che cambia*. Palombi editori, Roma.
- Cremaschi, M. (2006) "A che serve il policentrismo?", in I. Jogan (a cura di) *Lo spazio europeo ad alta risoluzione*, Inu ed..
- Cremaschi, M. (2009) Riqualificazione e rigenerazione urbana a Roma. Dal sito: Trame urbane/urban plots (<http://cremaschi.dipsu.it/?s=roma>, visitato il giorno 10/03/1017)
- Cremaschi, M. (2010) "Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana: per un'ipotesi interpretativa", articolo presentato al XXIV Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Venezia, Università IUAV di Venezia, 16-18 settembre.
- Cremaschi, M. (2013) "Città-mondo o capitale? Ripensare la posizione di Roma", in *Italianieuropei*, 3-4, pp. 87-92.
- d'Albergo, E., Moini, G. (2013) "Politics, power and the economy in Rome: continuity and change in an urban regime", in *Métropoles*, 12 [rivista online]. URL : <http://metropoles.revues.org/4626>
- D'Albergo, E., Moini, G. (2015). *Il regime dell'Urbe: politica, economia e potere a Roma*. Carocci editore.
- Delpirou, A., Nessi, H. (2011) "Transferts de droits à bâtir. Effets pervers du mécanisme de «compensation» à Rome", in *Études foncières*, 151, pp.34-37.
- Delpirou, A. (2009) *La fin de la ville loin du fer ? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine : les politiques publiques face aux héritages territoriaux*. Thèse de doctorat en Géographie humaine, économique et régionale, Université de Paris 10.
- Friedmann, J. (2005). "Globalization and the emerging culture of planning", in *Progress in Planning*, 64(3), pp.183-234.
- Guironnet, A. et al. (2015) "Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region", in *Urban Studies*, Special issue article: Financialisation and the production of urban space, pp.1-23.
- Healey, P. (1998) "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning", in *Environment and Planning A*, 30, pp. 1531-1546.
- Healey, P. (1999) "Collaborative Planning in Perspective", in *Planning Theory*, 2, pp. 101-123.
- Innes, J. (1996) "Planning through consensus-building, a new view of the comprehensive planning Ideal", in *Journal of the American Planning Association*, 62(4), pp. 460-472.
- Jessop, B. (1997). "The entrepreneurial city: re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital", in *Transforming cities: Contested governance and new spatial divisions*, 46, pp. 28-41.
- Kloosterman, R. C., Musterd, S. (2001). "The polycentric urban region: towards a research agenda", in *Urban Studies*, 38(4), pp. 623-633.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (Ed.) *Gli strumenti per governare*, Mondadori, Milano.
- Marcelloni, M. (2012) "Qualche riflessione sui progetti urbani a Roma", in Ferretti, L.V. (Ed.) *L'architettura del progetto urbano. Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, Franco Angeli.
- Mazza, L. (2000) "Strategie e strategie spaziali", in *Territorio*, 13, pp. 26-32.
- Mazza, L., Bianconi, M. (2014) "Which aims and knowledge for spatial planning? Some notes on the current state of the discipline", in *Town Planning Review*, 85(4), pp. 513-532.
- Ombuen, S. (2013) "Strategie\_ nonstrategie. Un bilancio su Roma", in *Quaderni di Urbanistica Tre*, 1 [rivista online]. URL: [http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/?page\\_id=65](http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/?page_id=65)
- Pinson, G. (2009) "Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana", in Lascoumes, P., Le Galès, P. (Ed.) *Gli strumenti per governare*, Mondadori, Milano, pp. 107-149.
- Piroddi, E. (1996) in Albano, A., Falini, P. (Ed.) *Progetto urbano e piano strategico: strumenti e procedure per la città metropolitana di Roma*. Quaderni del DPTU, Università degli studi La Sapienza, Dipartimento di pianificazione territoriale e urbanistica, Roma.

Ricci, L. (a cura di) (2009) *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*. Franco Angeli, Roma.  
Salvagni, P., Morassut, R. (2005) *Roma capitale nel XXI secolo, la città metropolitana policentrica*. Palombi Editori, Roma.  
Tocci, W. (2015) *Roma. Non si piange su una città coloniale. Note sulla politica romana*. goWare.  
Violante, A. (2008) *La metropoli spezzata. Sviluppo urbano di una città mediterranea*. Franco Angeli, Roma.

#### *Documenti del Comune di Roma*

Comune di Roma (2003) Piano Regolatore del Comune di Roma – piano adottato  
Comune di Roma (2008) Piano Regolatore del Comune di Roma – piano approvato  
Roma Capitale, Risorse per Roma (2011) Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale. Dalla Porta dei Tempi al nuovo progetto.

#### *Delibere del Comune di Roma consultate*

##### Tor Vergata:

Del. C.C. 4/1995  
Del. C.C. 48/1995  
Del. C.C. 64/1998  
Del. C.C. 61/2001  
Del. C.C. 84/2003  
Del. C.C. 105/2003  
Del. C.C. 78/2005  
Del. C.C. 191/2005  
Del. C.C. 317/2005  
Del. C.C. 44/2007  
Del. G.C. 4875/98  
Ordinanza Sindaco 196/2005

##### Bufalotta:

Del. C.C. 167/1997  
Del. C.C. 2/1993  
Del. C.C. 167/1998  
Del. C.C. 61/2003  
Ordinanza Sindaco 43/1998  
Ordinanza Sindaco 70/2005  
Del. G.Capitolina 28/2011  
Del. G.Capitolina 127/2013

##### Eur Castellaccio:

Del. C.C. 18/2001  
Del. C.C. 2/2003  
Del. C.C. 180/2006  
Ordinanza del Sindaco 42/2003

#### *Convenzioni*

Del. C.C. 84/2009  
Del. Assemblea Capitolina 70/2011  
Del. Assemblea Capitolina 32/2015

#### **Sitografia**

<http://www.comune.roma.it>  
<http://www.eddyburg.it/>  
<http://www.repubblica.it/>  
<http://www.ilsole24ore.com/>  
<http://www.cartainregola.it/>  
<http://www.romatoday.it/>

<http://www.europarcobusinesspark.com>  
<http://www.cittasostenibili.it/>  
<http://web.uniroma2.it/>

### **Riconoscimenti**

Ringrazio il mio relatore Marco Cremaschi per l'ispirazione costante. Ringrazio inoltre Alessandro Coppola, Mauro Baioni, Aurelien Delpirou per il loro appoggio; Giovanni Caudò e Ernesto d'Albergo per il loro tempo e i loro suggerimenti. Infine, un ringraziamento a Elena Castellano di Risorse per Roma per la disponibilità e per le informazioni.

# Scenari progettuali dialoganti nella progettazione dello spazio pubblico e del sistema della mobilità locale

**Luca Di Figlia**

Università degli Studi di Firenze  
DIDA - Dipartimento di architettura  
Email: [lucadifiglia@gmail.com](mailto:lucadifiglia@gmail.com)

**Matteo Scamporrino**

Università degli Studi di Firenze  
DIDA - Dipartimento di architettura  
Email: [matteoscamporrino@gmail.com](mailto:matteoscamporrino@gmail.com)

## Abstract

La proposta tenta di delineare una sinergia operativa tra due ambiti progettuali ad elevata conflittualità: la costruzione dello spazio pubblico e la pianificazione della mobilità urbana.

Con l'introduzione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS), le più recenti normative e le linee guida europee individuano tra le priorità amministrative il superamento della logica settoriale e della pianificazione tradizionale dei trasporti incentrata sulla progettazione infrastrutturale e sull'ottimizzazione dei flussi di traffico. Il PUMS, che assume una dimensione di natura strategica, pone al centro il cittadino e le ricadute del sistema della mobilità in termini socio-economici, spaziali ed ambientali. Se sul piano teorico si riscontra una piena condivisione verso il superamento dei tradizionali confini settoriali, sul piano applicativo/operativo si rilevano criticità che determinano un'interazione debole tra i diversi apparati tecnico-amministrativi. Rispetto all'ambito problematico sinteticamente delineato, si propone il metodo degli scenari progettuali come strumento dialogante che consente di affrontare in modo innovativo una duplice questione: il legame tra le politiche urbane e la condivisione pubblica delle scelte progettuali locali. Gli scenari progettuali, infatti, sono concepiti con l'intento di rappresentare le possibili ricadute spaziali degli indirizzi strategici e di facilitare tavoli di discussione aperti al dialogo sia all'interno dell'amministrazione sia nei confronti di tutta la cittadinanza.

Al fine di valutare le potenzialità della proposta, si pone all'attenzione il percorso di costruzione del PUMS del comune di Rosignano Marittimo (LI), in cui è stata sperimentata la creazione di scenari non solo come strumento valutativo (così come indicato dalle linee guida europee) ma anche come strumento di dialogo progettuale finalizzato alla co-progettazione. Il caso studio di Rosignano M.mo risulta di particolare interesse in quanto la progettazione del sistema di mobilità è posta a stretto legame con altre due progettualità locali: si inserisce in continuità con il progetto di riqualificazione urbana del Piano d'Innovazione Urbana (PIU) finanziato dalla Regione Toscana (POR FESR 2014-2020); si affianca temporalmente alla redazione del Piano Operativo Comunale (P.O.C).

**Parole chiave:** public spaces, infrastructures, strategic, planning.

## 1 | Introduzione

### 1.1 | Piani della mobilità: verso una dimensione strategica della pianificazione

Nella legislatura e nella pratica, i piani comunali della mobilità che si sono susseguiti in Italia hanno attraversato un'evoluzione significativa: il passaggio dal P.U.T. (Piani del Traffico) ai P.U.M. (Piano Urbano della Mobilità) e P.U.M.S. (Piano Urbano della Mobilità Sostenibile) ha sancito una netta demarcazione d'approccio nelle modalità di concepire la pianificazione della mobilità che da settoriale e d'impronta ingegneristica ha assunto una portata d'indirizzo strategico (Donati e Petracchini, 2016). L'aspetto di maggior discontinuità risiede nell'aver posto al centro della progettualità i cittadini e la sostenibilità ambiente piuttosto che le automobili e il traffico: la "strada" è trattata sulla base delle sue molteplici caratteristiche – *movement channel, public space, built form* (Marshall, 2005) – e non scomposta secondo un approccio settoriale che, nella progettazione urbana moderna, è stato improntato a rispondere unicamente alle esigenze provenienti dai flussi automobilistici sempre più crescenti.

Secondo le *Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan* (2014), il P.U.M.S. è uno strumento di pianificazione strategica di lungo periodo finalizzato a definire politiche, azioni e progetti per garantire a tutti piena accessibilità a luoghi e servizi; migliorare la sicurezza; ridurre l'inquinamento, innalzare l'efficienza del trasporto di persone e merci; aumentare l'attrattività e la qualità dell'ambiente

urbano. I principali elementi d'innovazione dello strumento sono il coinvolgimento di cittadini e stakeholder durante le sue fasi di elaborazione, l'impegno dichiarato verso la sostenibilità, l'approccio integrato con gli altri strumenti di pianificazione locale, la definizione di una visione chiara con obiettivi e traguardi misurabili; l'esame dei costi e dei benefici e la predisposizione di un sistema di monitoraggio sia della realizzazione che degli effetti del piano. Sulla base di tali considerazioni, nella costruzione del P.U.M.S. risultano nodali due momenti d'elaborazione: il percorso partecipativo e la comparazione di scenari; questi sono sviluppati in modo autonomo e distinto in quanto il primo riguarda la fase di ascolto e confronto con la popolazione mentre il secondo riguarda la valutazione delle azioni che andranno a strutturare il progetto di piano. La comparazione degli scenari (distinti in scenario "0", scenario di riferimento e scenario di piano) è impiegata per soppesare mediante parametri e indici quantitativi le ricadute delle azioni di piano sull'intero sistema territoriale della mobilità; sono utilizzati quindi scenari astratti che, in particolare rispetto ai flussi veicolari e alle emissioni inquinanti, tentano di misurare secondo dispositivi d'analisi oggettivante i potenziali effetti e benefici del piano.

Rispetto all'ambito di riferimento sinteticamente descritto, si propone l'utilizzo degli scenari di tipo progettuale all'interno dei processi partecipativi del P.U.M.S. come strumento di valutazione non più quantitativa ma qualitativa delle azioni presentando la sperimentazione effettuata nella costruzione del P.U.M.S. di Rosignano Marittimo.

## 1.2 | Scenari

Gli scenari sono un tentativo «[...] di indagare “cosa succederebbe se...”» (Secchi, 2002:3), cercano quindi di prefigurare uno o più futuri possibili sulla base delle conoscenze date. In campo urbanistico l'uso degli scenari, come dispositivo a servizio della pratica pianificatoria, è utilizzato a partire dalla fine degli anni sessanta; in Italia, le prime esperienze sono ricondotte alla stagione della pianificazione strategica (Bozzuto et al., 2008). Il metodo degli scenari (Magnaghi, 2007, Bozzuto et al., 2008, Pidalà, 2014, Lingua 2017) è utilizzato in varie forme e su scale progettuali diverse, per le sue peculiarità - “cosa non è” e “cosa è” (Pidalà, 2014) - si adatta efficacemente nei processi partecipativi di pianificazione strategica in quanto permette di:

- rendere noto a tutti gli interlocutori in campo (sia esperti e tecnici sia cittadini), con finalità cognitive e comunicative (Magnaghi, 2007), la rilevanza delle principali questioni progettuali presentandoli esplicitamente al dibattito pubblico;
- esercitare una comparazione diretta e immediata tra ipotesi progettuali tra loro divergenti se no antagoniste (Secchi, 2002) portando all'attenzione le difformità e le ricadute più evidenti e attivando riflessione circostanziali di merito;
- affrontare problematiche urbane in modo interscalare, definendo relazioni sinergiche e stabilendo consequenzialità logiche tra la micro e la macro scala (Lingua, 2016);
- orientare il confronto dialettico ed argomentativo veicolando l'idea di progetto mediante la «forza costruttiva» (Gabellini, 2007:436) della rappresentazione, a cui è riconosciuta una capacità comunicativa migliore rispetto alla trattazione compiuta con parole o numeri.

Rispetto alle tre famiglie di scenari individuate da Bozzuto, Fabian e Costa, cioè *i)* «scenari come strumento di riflessione astratta», *ii)* «scenari come strumento propedeutico nei processi “partecipativi” di progettazione e di pianificazione» e *iii)* «scenari come strumento per la definizione di un quadro di sfondo entro il quale collocare un progetto puntuale» (Bozzuto et al. 2008b:33), nel processo di elaborazione del PUMS di Rosignano M.mo la comparazione di scenari messa in pratica può essere ricondotta parimenti sia alla seconda che alla terza famiglia.

## 2 | Il PUMS di Rosignano Marittimo

### 2.1 | Inquadramento

Rosignano Marittimo è un comune della costa toscana in provincia di Livorno, si estende su una superficie amministrativa di circa 120 Km<sup>2</sup> per una popolazione di poco più di 31.000 abitanti. La struttura insediativa è caratterizzata da due ambiti territoriali distinti: *i)* l'area interna collinare dove oltre al capoluogo Rosignano M.mo sono ubicate le frazioni minori di Castelnuovo della Misericordia, Gabbro e Nibbiaia; *ii)* l'area costiera maggiormente urbanizzata dove si sviluppano lungo la fascia litoranea i centri urbani di Castiglioncello, Rosignano Solvay, Vada e Mazzanta. I due diversi ambiti territoriali/insediativi sono posti maggiormente in tensione nel periodo estivo quando le dinamiche turistiche determinano un aumento consistente di popolazione che si concentra sulle aree costiere. Rispetto alla complessità e alla diversità del territorio, il sistema di mobilità costituisce, oltre che una funzionale infrastruttura di trasporto,



un elemento strutturante di connessione, una componente territoriale di legante tra aree diversi e un servizio essenziale d'accessibilità ai luoghi. L'accessibilità ai luoghi e allo spazio pubblico (Alberti, 2016) è stato, infatti, l'obiettivo generale verso cui l'amministrazione comunale di Rosignano ha deciso di propendere con la scelta di dotarsi di un Piano Urbano della Mobilità Sostenibile<sup>1</sup>.

La costruzione del PUMS si inserisce lungo un tracciato di politiche urbane multiscalarari già sviluppate dal comune: il piano, difatti, non è ideato come uno strumento a sé stante rispetto alle progettualità locali pregresse, né asettico nei confronti delle peculiarità territoriali, né, tantomeno, miope rispetto alle prospettive di sviluppo indicate dagli enti sovralocali. Il PUMS è portato a confrontarsi, diventandone in parte complemento, con altri due atti di governo del territorio e di programmazione locale: il P.E.A.S. (Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile) e il P.O. (Piano Operativo). Oltre a ciò il PUMS ha tentato di assimilare le principali progettualità locali in atto inserendosi in modo implementare su due percorsi decisionali di rilevanza strategica: la realizzazione della pista ciclabile su via Aurelia presso Rosignano Solvay e l'individuazione di un hub intermodale per il progetto regionale della ciclopista tirrenica.

## **2.2 | La comparazione di scenari progettuali nel processo partecipativo: la via Aurelia e l'hub della ciclopista tirrenica**

La pista ciclabile di via Aurelia è un progetto ideato dall'amministrazione locale con la partecipazione al bando regionale Progetto d'Innovazione Urbana (P.I.U.) presentato a dicembre 2015; il suo valore strategico risiede nel fatto che questa progettualità interviene sull'area centrale di Rosignano Solvay (il centro urbano principale del comune) apportando un mutamento strutturale nelle potenzialità d'uso dello spazio pubblico e nella disposizione funzionale del sistema della mobilità rispetto a tutto il comparto urbano limitrofo; inoltre la sua importanza è emersa in modo acclarato negli incontri con la cittadinanza che in più occasioni ha partecipato numerosa al dibattito progettuale.

La ciclopista tirrenica è un progetto ciclabile che dalla Francia del Nord raggiunge il sud Italia passando attraverso tre regioni (Liguria, Toscana, Lazio), 30 comuni, cinque province, 12 porti e due parchi naturali; il progetto prevede la creazione di un asse ciclabile lungo la fascia costiera tirrenica ripercorrendo il tracciato storico della via Aurelia. Al momento il percorso è definito su scala regionale con un tracciato di massima passante per il territorio comunale di Rosignano M.mmo. Data l'impossibilità materiale/spaziale di realizzare il tracciato ciclabile lungo la via Aurelia nella parte nord del territorio comunale in corrispondenza della località Caletta (tra la frazione di Rosignano Solvay e Castiglioncello), sulla base delle indicazioni sovralocali all'amministrazione è stata affidata la scelta d'individuare un hub di scambio bici/treno tra le tre stazioni ferroviarie presenti nel proprio territorio allo scopo di poter conferire continuità al percorso passando dalla bici a treno (e viceversa).

L'importanza di entrambe le progettualità è conferita dalla loro portata transcalare che, secondo una logica e una visione d'insieme, determina ricadute relazionali materiali ed immateriali che coinvolgono non solo l'area d'intervento ma che interessano l'intero territorio comunale. Per entrambe le progettualità al fine di esaminarne le potenzialità e per attivare un dialogo aperto al confronto con la molteplicità degli attori coinvolti nel processo di formazione del PUMS, è stata individuata la costruzione di scenari progettuali come strumento metodologico atto a guidare e a valutare le principali scelte strategiche. Sono state elaborate delle rappresentazioni iconografiche per descrivere e illustrare in modo semplice e immediato le ricadute progettuali degli interventi; per i due ambiti progettuali sono stati elaborati tre possibili scenari con caratteristiche e implicazioni diverse. Questa modalità ha permesso di rendere palesi e aperte le riflessioni di merito sui progetti, soppesando e confrontando in modo diretto per ciascuno scenario i fattori positivi e negati, i vantaggi e gli svantaggi, le congruità e l'incongruità rispetto alle politiche locali. Si riportano di seguito l'impostazione e la descrizione degli scenari progettuali attraverso una sintesi schematica di entrambe le progettualità, oltre all'elaborazioni illustrate impiegate durante il percorso partecipativo.

Progetto pista ciclabile via Aurelia:

- tipologia di intervento: realizzazione di una pista ciclabile in un ambito urbano in località Rosignano Solvay

---

<sup>1</sup> Il percorso di elaborazione del PUMS di Rosignano Marittimo ha preso avvio nel luglio del 2016 e si è concluso con l'approvazione del piano nel giugno del 2017 (deliberazione del Consiglio Comunale n. 75 del 29/06/2017).

- obiettivo: potenziare la rete ciclabile comunale, rendere più permeabile il tessuto urbano, ridurre il traffico nella zona d'intervento, aumentare le condizioni di vivibilità e considerare la strada come spazio pubblico
- progettualità di riferimento: PIU - Progetto d'Innovazione Urbana
- aspetti problematici: l'inserimento della pista ciclabile implica una diversa disposizione della sezione stradale che attualmente è composta da due carreggiate carrabili a doppio senso di marcia.

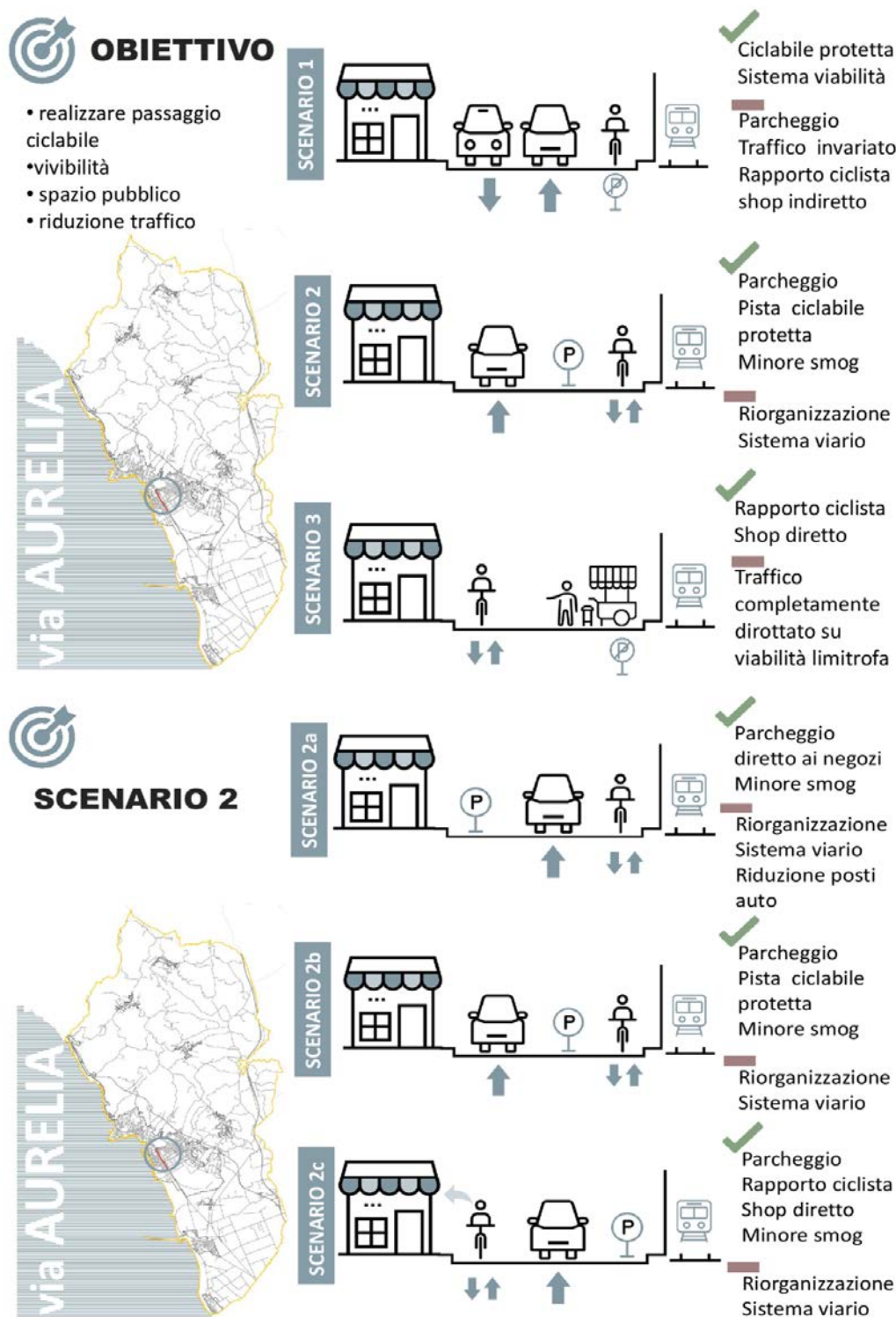


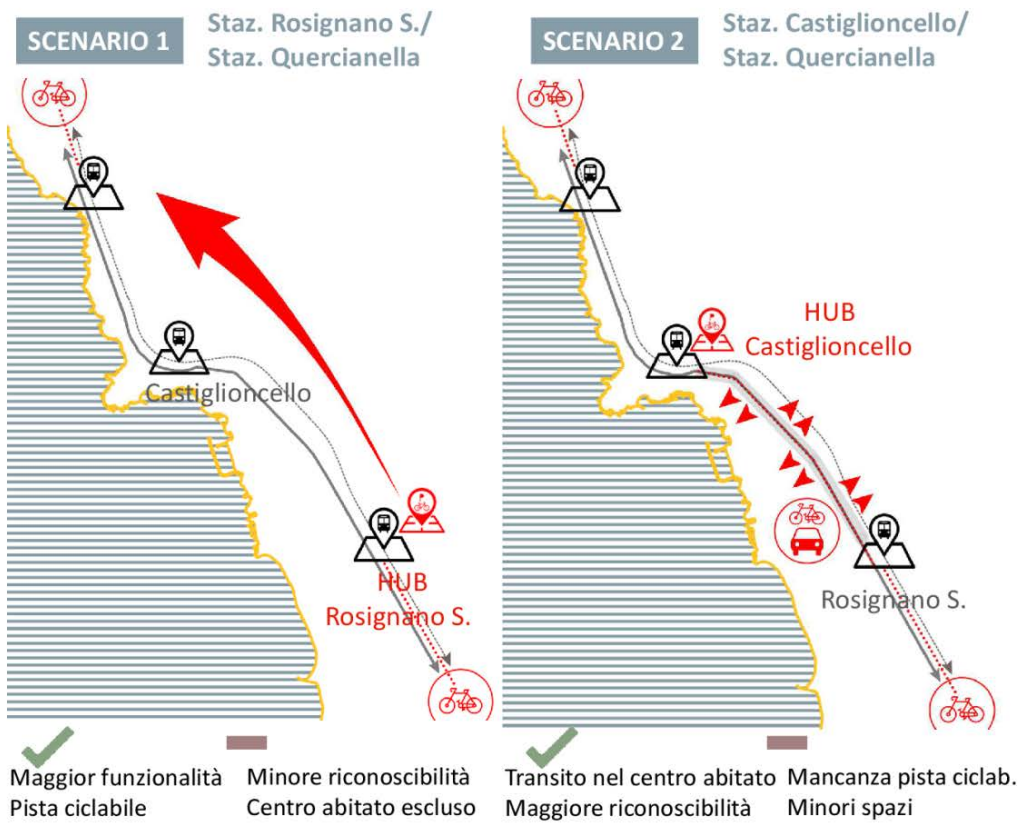
Figura 1 | Rappresentazioni grafiche degli scenari del progetto pista ciclabile via Aurelia.

Tabella I | Descrizioni scenari del progetto pista ciclabile via Aurelia.

<b>Scenario 1</b>	Mantenimento del doppio senso di marcia ed eliminazione area parcheggio lungo strada
Fattori positivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>pista ciclabile protetta</li> <li>mantenimento dell'attuale sistema di circolazione viaria, doppio senso di marcia per i veicoli motorizzati</li> <li>possibilità di prevedere chiusure temporanee al traffico</li> </ul>
Fattori negativi/criticità	<ul style="list-style-type: none"> <li>eliminazione di posti auto in un'area a scarsa dotazione di parcheggi</li> <li>mancata riduzione del traffico automobilistico</li> </ul>
<b>Scenario 2</b>	Istituzione unico senso di marcia (nord/sud) e mantenimento area parcheggio lungo strada
Fattori positivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>pista ciclabile protetta</li> <li>mantenimento posti auto in un'area a scarsa dotazione di parcheggi</li> <li>riduzione traffico automobilistico e riduzione smog</li> <li>configurazione di un ambiente urbano meno caotico e più vivibile</li> </ul>
Fattori negativi/criticità	<ul style="list-style-type: none"> <li>riorganizzazione del sistema di circolazione viario con dirottamento di parte dei flussi di traffico verso via Champigny</li> </ul>
<b>Scenario 2a</b>	Sezione stradale: edificato – marciapiede – parcheggio-corsia carrabile – pista ciclabile – marciapiede – linea ferroviaria
<b>Scenario 2b</b>	Sezione stradale: edificato – marciapiede – corsia carrabile – parcheggio – pista ciclabile – marciapiede – linea ferroviaria
<b>Scenario 2c</b>	Sezione stradale: edificato – marciapiede – pista ciclabile – corsia carrabile – parcheggio – marciapiede – linea ferroviaria
<b>Scenario 3</b>	Chiusura permanente al traffico automobilistico
Fattori positivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>pista ciclabile protetta</li> <li>cancellazione completa del traffico automobilistico e riduzione smog</li> <li>possibilità di prevedere eventi sulla strada in ogni periodo dell'anno concepandola come una grande piazza</li> </ul>
Fattori negativi/criticità	<ul style="list-style-type: none"> <li>flussi di traffico completamente dirottati verso via Champigny (con rilevante complicazione sul sistema viario di tutta area urbana)</li> <li>eliminazione di posti auto in un'area a scarsa dotazione di parcheggi</li> <li>spazio pubblico/piazza sovradimensionata rispetto alla dimensione urbana</li> <li>possibili ripercussioni sulle attività commerciali dislocate lungo strada</li> </ul>

Individuazione hub per la ciclopista tirrenica:

- tipologia di intervento: individuazione/prefigurazione progettuale di un hub di interscambio bici/treno-pista ciclabile/stazione nel territorio comunale di Rosignano M.mmo nell'ambito del progetto della ciclopista tirrenica
- obiettivo: individuazione hub che possa garantire una dotazione minima di servizi al ciclista e possa garantire una continuità progettuale al tracciato della ciclopista tirrenica
- progettualità di riferimento: Ciclopista Tirrenica, progetto di iniziativa regionale
- aspetti problematici: tratti di percorrenza della ciclopista tirrenica su territorio comunale; continuità tracciato ciclopista rispetto alla dotazione ciclabile già esistente nel territorio; realizzazione percorso ciclabile in sicurezza; spazio disponibile attorno alla stazione ferroviaria per garantire la predisposizione di adeguati servizi a supporto dei ciclisti.



**SCENARIO 2 STAZ. CASTIGLIONE CELLO**

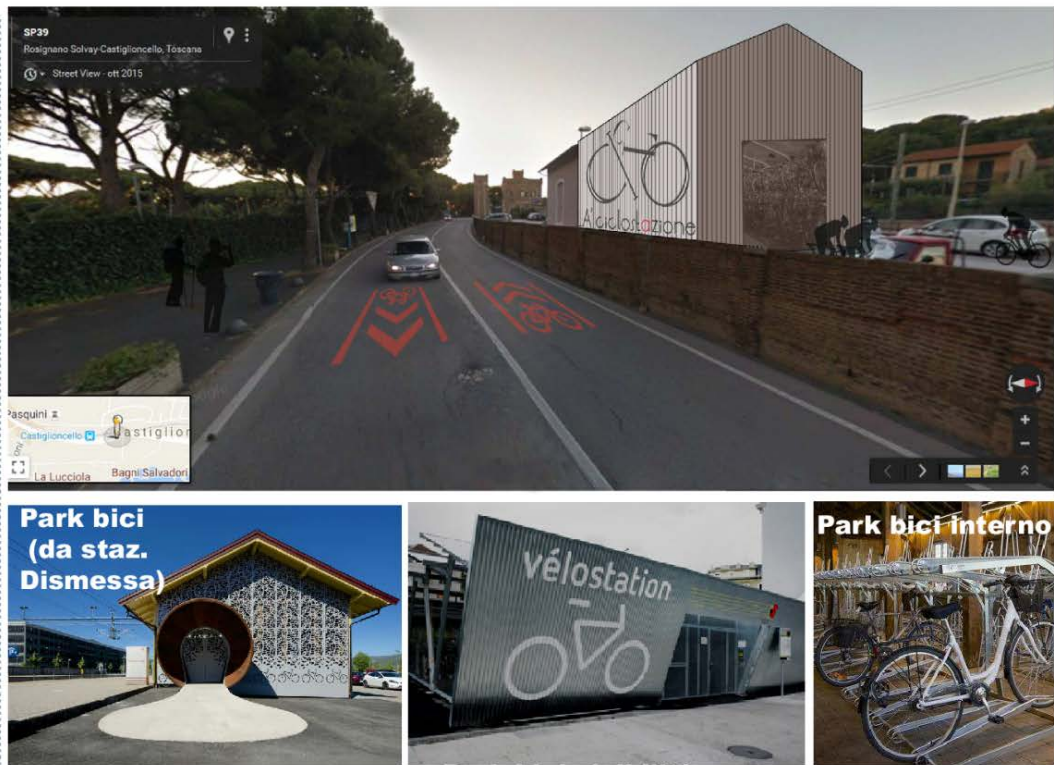


Figura 2 | Rappresentazioni grafiche degli scenari per l'individuazione dell'hub ciclopista tirrenica.



Tabella II | Descrizioni scenari per l'individuazione hub per la ciclopista tirrenica.

Scenario 1	
Fattori positivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>pista ciclabile protetta</li> <li>maggiore funzionalità del percorso ciclabile</li> </ul>
Fattori negativi/criticità	<ul style="list-style-type: none"> <li>esclusione di gran parte del territorio comunale dall'attraversamento della di ciclopista (esclusione del centro di Rosignano Solvay e di Castiglioncello)</li> <li>spazio limitrofo alla stazione (lato via Aurelia) non adeguato ad ospitare servizi a supporto della ciclopista</li> <li>criticità di interscambio in modo efficiente il servizio TPL su gomma</li> <li>minore riconoscibilità della località nell'ambito dell'attrattività turistica</li> </ul>
Scenario 2	
Fattori positivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>stazione posta all'interno dell'abitato</li> <li>stazione minore con margini di implementazione rispetto alla frequenza attuale delle corse del Treno</li> <li>maggiore riconoscibilità della località nell'ambito dell'attrattività turistica</li> <li>spazio limitrofo adatto a ospitare servizi a supporto al ciclista</li> <li>area parcheggio già presente</li> <li>maggiore grado di interscambio con TPL su gomma</li> <li>presenza di servizi per il viaggiatore</li> <li>possibilità di attraversare con la ciclopista quasi tutto il territorio costiero di Rosignano</li> </ul>
Fattori negativi/criticità	<ul style="list-style-type: none"> <li>località a vocazione turistica</li> <li>pista ciclabile non presente nella frazione</li> <li>difficoltà nel realizzare tratti di pista ciclabile in sicurezza lungo la via Aurelia</li> </ul>
Scenario 3 (non illustrato)	
Fattori positivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>possibilità di garantire un percorso ciclabile protetto</li> <li>pista ciclabili già presente nella località (mancanza di un tratto per raggiungere stazione)</li> </ul>
Fattori negativi/criticità	<ul style="list-style-type: none"> <li>stazione distaccata rispetto all'abitato</li> <li>esclusione quasi totale del territorio comunale dall'attraversamento della di ciclopista</li> <li>stazione di livello minore (scarsa dotazioni di servizi aggiuntivi ai viaggiatori)</li> <li>scarsa frequenza di treni</li> </ul>

### 3 | Considerazioni finali

L'uso degli scenari è risultato efficace nel coinvolgimento attivo della popolazione nel percorso partecipativo del P.U.M.S. perché, in prima istanza, ha chiarito con i diversi interlocutori la natura strategica dello strumento. Inoltre, l'efficacia riscontrata può essere descritta, seppur in modo indicativo, dai seguenti episodi:

- nel progetto della pista ciclabile di via Aurelia in maniera assolutamente autonoma l'associazione locale dei commercianti ha promosso un sondaggio tra gli iscritti utilizzando le rappresentazioni degli scenari (che sono state messe a disposizione a tutti i partecipanti); a seguito dell'esito del sondaggio che ha visto prevalere lo "scenario 2", questo è stato ulteriormente approfondito con l'elaborazione di altri tre sub-scenari ("scenario 2a, 2b, 2c") su richiesta sia dell'amministrazione sia dell'associazione;
- riguardo alla pista ciclabile di via Aurelia si era formato un comitato "anti-pista ciclabile" le cui valutazioni critiche sono venute meno durante il dibattito pubblico perché mediante gli scenari è stato esplicitato che il progetto erano ancora al vaglio da parte dell'amministrazione e che alcune soluzioni spaziali sarebbero state intraprese solo dopo un confronto aperto con i cittadini;
- nel progetto della ciclopista tirrenica l'uso degli scenari ha prestabilito un ordine di grandezza e una visione di insieme che è andato a smussare localismi di frazione presenti nel territorio soprattutto rispetto alle scelte politiche relative al settore turistico.

Questa approccio ha fatto emergere agli occhi di tutti gli attori coinvolti quanto i temi della mobilità abbiano una relazione diretta nella costruzione della città pubblica e degli spazi pubblici. La scelta di "tracciare una strada" (in senso simbolico) non può essere rilegata alle sole competenze dell'ingegneria trasportistica (Marshall, 2005), la sua ideazione in ambiente urbano implica considerazioni di valenza urbanistica, economica e sociale, queste possono emergere solo attraverso il coinvolgimento della

popolazione e possono essere trattate in forma compiuta mediante una prefigurazione delle possibili soluzioni spaziali che le elaborazioni di scenari consente di esplicitare e comunicare.

### Riferimenti bibliografici

- Alberti, Francesco (2016). “Spazio pubblico e accessibilità. Corsi e ricorsi nella città europea” in Network In Progress, vol. 33, pp. 32-41.
- Donati A., Petracchini F. (2016), *Muoversi in città*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Bozzuto P., Costa A., Fabian L., Pellegrini P. (a cura di, 2008a), *Storie del futuro. Gli scenari nella progettazione del territorio*, Officina edizioni, Venezia.
- Bozzuto P., Fabian L., Costa A. (2008b), “Storie del futuro: perché costruire scenari?”, in Bozzuto P., Costa A., Fabian L., Pellegrini P. (a cura di), *Storie del futuro. Gli scenari nella progettazione del territorio*, Officina edizioni, Venezia, pp. 19-37.
- Gabellini P. (2007), “Raffigurazioni e comunicazione nei processi di pianificazione strategico-strutturale”, in Magnaghi A. (a cura di). *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*. Alinea editrice, Firenze, pp. 435-442.
- Lingua V. (2016), “From tactics to strategies and back: regional design practices of contamination”, in Talia M. (a cura di) *Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 323-328.
- Lingua V. (2017), “Cambiamenti di paradigma: il Regional Design per progettare l'area vasta” in AA. VV. (2017), *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 1891-1898.
- Magnaghi A. (a cura di, 2007), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea editrice, Firenze.
- Marshall S. (2005), *Street and patterns*, Spon, London-New York.
- Pidalà A.M. (2014), *Visioni, strategie e scenari nelle esperienze di piano*, FrancoAngeli, Milano.
- Regione Toscana (2014), *Piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (Priim)*
- Secchi B. (2002), “Scenari” in *Giornale Inuav*, n. 14, pp. 3-4.
- Wefering F., Rupprecht S., Bührmann S., Böhrer-Baedeker S. (2014), *Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*, European Commission, Bruxelles

# Scelta pubblica e quadro esigenziale nel processo di trasformazione urbana

**Enrica Gialanella**

Sapienza Università di Roma

Pdta

Email: [erinca.gialanella@gmail.com](mailto:erinca.gialanella@gmail.com)

## Abstract

La sempre crescente necessità di intervenire all'interno del contesto urbano consolidato, o ai margini di esso per sopperire alla carenza di servizi o opere pubbliche, il bisogno del coinvolgimento di fonti economiche private, la ricerca di risultati progettuali di qualità e la necessità che questi risultati siano l'esito di procedure trasparenti e quindi appartenenti a un procedimento amministrativo aderente alle caratteristiche proprie di un iter amministrativo corretto e legale, sembrano suggerire ai legislatori l'opportunità di intervenire con operazioni urbanistiche che siano frutto di comparazioni concorrenziali.

Se questa è la strada che si vuole intraprendere per intervenire con operazioni urbanistiche, sembra opportuna una riflessione sul tema della costruzione della domanda pubblica alla base di procedure messe in atto dalle amministrazioni pubbliche, domanda che in questo modo diventa parametro discrezionale con cui si sceglie la migliore proposta di trasformazione urbana e la forma progettuale entro cui far avvenire la scelta pubblica.

**Parole chiave:** Domanda pubblica, trasformazione urbana, scelta pubblica.

## Discrezionalità e proporzionalità nella scelta pubblica

La domanda pubblica di cui qui si tratta è intesa come l'interpretazione e codifica (Crosta, 1996), da parte del pubblico di una certa domanda di trasformazione, inerente una precisa realtà locale che prevede dei benefici attraverso un processo che modifichi parti di città.

La scelta del processo urbanistico che si vuole intraprendere da parte di una pubblica amministrazione diventa cruciale quando si tratta di intervenire in un contesto urbano consolidato che necessita di riqualificazione o rigenerazione. Il pubblico in questo caso assume un ruolo di giudice degli interessi in campo, interessi che possono essere regolati attraverso l'arbitrarietà delle scelte. Per questo, più è ampia la rosa delle possibilità presentate dai vari interessati, più diventa probabile che la scelta sia comprensiva di tutte le istanze presentate. La costruzione quindi del quadro esigenziale diventa momento preliminare e preventivo essenziale per poter focalizzare l'attenzione verso obiettivi condivisi, scelte consensuali e ponderazione della scelta.

Questa ponderazione consiste anche nel raccogliere e valutare i diversi interessi in gioco. Nella pianificazione territoriale rispetto ad altre operazioni amministrative, la differenza sembra essere nella discrezionalità (tecnica) della scelta. E se prima il potere discrezionale<sup>1</sup> tecnico poteva omettere la

---

<sup>1</sup> A titolo esemplificativo si riportano stralci di alcune sentenze giurisprudenziali: «Le scelte effettuate dall'amministrazione in sede di pianificazione urbanistica sono connotate da un'ampissima discrezionalità e costituiscono apprezzamenti di merito che sono sottratti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo salvo che non siano inficiate da arbitrarietà, irrazionalità o irragionevolezza, ovvero dal travisamento dei fatti in relazione alle esigenze che di intendono concretamente soddisfare; esse inoltre, nel determinare la destinazione delle singole aree, non abbisognano di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali di ordine tecnico-discrezionale – seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al piano regolatore generale, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiono meritevoli di specifiche considerazioni» (Cons. Stato, Sez. IV, 26 aprile 2006, n.2291, in *Foro amm.*, CDS, 2006, 4, 1162).

«Le scelte effettuate dall'amministrazione, all'atto dell'adozione del piano regolatore generale o di variante al piano medesimo, costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato del giudice della legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, e non necessitano neppure di apposita motivazione oltre quelle che possiamo evincere dai criteri generali di ordine tecnico discrezionale seguiti nella impostazione del piano» (Cons. Stato, Sez. IV, 6 marzo 2006, n.1119, in *Foro amm.*, CDS, 2006, 3, 815).

«Pur ammettendosi che l'amministrazione si sia dotata in materia urbanistica della più ampia discrezionalità al fine del più corretto e armonico uso del territorio, tale discrezionalità non può scadere in arbitrarietà e non sfugge in linea di principio al sindacato giurisdizionale quantunque quest'ultimo sia limitato alla ragionevolezza, logicità e non arbitrarietà delle scelte» (Cons., Stato, Sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4843, in *Red. Amm.*, CDS, 2006, 8).

ponderazione tra gli interessi primari e secondari – propri della discrezionalità amministrativa (Giannini 1939) – in virtù della scelta scientifica di cui era responsabile, oggi le condizioni sono cambiate, e i criteri discretivi della pubblica amministrazione, sembrano dovere agire non solo sul piano tecnico bensì anche su quello della ponderazione degli interessi.

Vi è, infatti, differenza tra discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica: mentre la discrezionalità amministrativa consiste in un momento in cui si analizzano i fatti e si compie la sintesi degli interessi, nella discrezionalità tecnica l'azione si esaurisce in un'analisi dei fatti ma non automaticamente nella ponderazione degli interessi.

Virga definisce la discrezionalità amministrativa come la «facoltà di scelta fra più comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico e per il perseguimento di un fine rispondente alla causa del potere esercitato»<sup>2</sup>

La funzionalizzazione<sup>3</sup> del potere amministrativo al perseguimento di un fine diventa un concetto fondamentale, dove il fine è rappresentato dall'interesse pubblico, «il problema che si presenta quindi è l'individuazione del fine, cioè dell'interesse pubblico (o degli interessi pubblici) che attraverso l'esercizio del potere deve essere specificamente perseguito»<sup>4</sup>(Cirulli Irelli, 2001: 367).

Giannini (1939) inoltre introduce l'ordine degli interessi a cui guardare come guida nella scelta discrezionale, e propone la ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine a un interesse primario».

L'interesse primario, quello per la cui cura è preposta la relativa autorità pubblica, deve essere soddisfatto tenendo presente tutti gli altri interessi (secondari) coinvolti dall'esercizio del potere (Cerulli Irelli, 2001).

La situazione comincia a complicarsi, quando si considera un agire pianificatorio non più unilaterale (autoritativo) e per piani, bensì che vada a coinvolgere altri interessi, seppur per finalità pubbliche, come nei moduli convenzionali o contrattuali.

Se nella pianificazione *via* piano, infatti, la tecnica, dava modo di non dover giustificare le scelte (già motivate nelle relazioni di accompagnamento di un piano e supportate dal sapere tecnico), più recentemente, in cui la trasformazione urbana avviene anche con la messa appunto di nuovi strumenti e tramite il coinvolgimento dei privati nelle operazioni (convenzioni e contratti) anche progettuali (pensiamo, ad esempio alle società di trasformazione urbana), rimane centrale l'esigenza di criteri che orientino o controllino la discrezionalità stessa.

Oggi, infatti, in «un sistema di pianificazione urbanistica che nella recente legislazione regionale sembra ispirarsi sempre di più al modello dell'amministrazione consensuale, con il ricorso a sistemi perequativi e compensativi che si fondano, in concreto, su un articolato sistema di accordi amministrativi» l'inquadramento della discrezionalità, che viene «trasferita dallo strumento pianificatorio ai provvedimenti consensuali» (Sau, 2013: 140) diventa più complesso.

Il ricorso allo strumento consensuale nell'esercizio della potestà pianificatoria, al fine di determinare insieme al privato le scelte di programmazione del territorio, è stato a lungo dibattuto in dottrina e in giurisprudenza. Inizialmente, infatti, facendo riferimento all'art. 13 della legge 241/1990, era chiara l'esclusione di fare ricorso agli accordi negli atti di pianificazione. «La giurisprudenza fu a lungo persuasa dell'impossibilità per l'amministrazione comunale di “concordare” con il privato direttamente interessato al processo di trasformazione urbanistica le previsioni relative all'assetto urbanistico di un'area di sua proprietà, residuando in capo all'amministrazione la sola possibilità di disciplinare tramite accordo gli interventi per l'attuazione di tale assetto (ad esempio tramite le convenzioni di lottizzazione)» (Sau, 2013: 142).

L'accordo comunque dovrà «risultare strumento, formale e soprattutto sostanziale, di soddisfacimento del citato interesse pubblico. Il che, come è noto, rispettando i principi di imparzialità e proporzionalità, non si tradurrà nella penalizzazione pregiudiziale e immotivata dell'interesse privato, ma nell'individuazione del

---

«È giurisprudenza pacifica quella che, peraltro, risponde ad esigenze operative evidenti e si trova altresì inserita nella L. n. 241 del 1990, per cui gli atti a carattere generale non abbisognano di specifiche motivazioni e tale è indubbiamente il Piano regolatore generale. Nel caso dello strumento urbanistico generale, le motivazioni relativamente alle modifiche alla zonizzazione sono ritenute necessarie sono quando in capo ad alcuni soggetti si sono consolidate situazioni obiettive, mentre in ogni altro caso in cui lo strumento urbanistico modifichi una precedente destinazione urbanistica (come è nella specie), ciò non determina la necessità di alcuna specifica motivazione in ordine alle ragioni che hanno determinato tale modificazione» (Cons. Stato, Sez. IV, 21 febbraio 2005, n.558, in *Foro amm.* CDS, 2005, 2, 371).

<sup>2</sup> Virga P. (1972), *Il provvedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano.

<sup>3</sup> Dugato M. (1996). *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Giuffrè, Milano.

<sup>4</sup> Si veda ad esempio, Cons.St., VI, 21.12.1960 n. 1100; TAR Lazio, I, 1.2.2000 n.618.



giusto mezzo di perseguimento dell'interesse pubblico e quindi, di minore penalizzazione possibile di quello privato» (Pagliari, 2008 : 487).

Le finalità pubbliche quindi sembrano rimanere, anche nel nuovo modo di trasformare il territorio quel “criterio discrezionale”, quella “regola arbitraria” fra gli interessi da valutare, caso per caso. Alla luce del fine pubblico, infatti, l'amministrazione è chiamata a disporre l'assetto degli interessi <sup>5</sup>.

Il nodo centrale quindi rimane l'interesse pubblico, poiché sia nella pianificazione che negli accordi per la trasformazione urbana deve rimanere al centro della scelta della pubblica amministrazione. Che sia l'amministrazione a proporre la trasformazione o il privato attraverso una proposta, la scelta dovrebbe sempre essere funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico. .

Come afferma Stella Richter «giuridicamente è poi indiscutibile che l'esercizio del potere amministrativo deve ispirarsi al principio di proporzionalità, secondo il quale l'interesse pubblico deve essere realizzato con minor sacrificio possibile dell'interesse del privato» (Stella Richter, 2013: 21).

Quindi, nella *scelta* di un'amministrazione, si accentua l'importanza della sua *proporzionalità*. La questione è rendere una scelta della pubblica amministrazione proporzionale, rispetto agli interessi in gioco e insieme finalizzata all'interesse pubblico.

L'amministrazione pubblica nel campo delle scelte urbanistiche, in relazione ai molti modi di affrontare e gestire le trasformazioni urbane, sembra assumere sempre di più il ruolo di giudice, di mediatore delle scelte. Di fronte a un assetto di interessi e di forze in gioco (spesso promotrici di interventi di trasformazione urbana<sup>6</sup>, che riguardando le città e si immagina volte al miglioramento delle condizioni urbane) l'amministrazione deve decidere cosa, tra proposte e interessi, possa volgere nel miglior modo al fine pubblico.

### **Costruzione del quadro esigenziale e prefigurazione di scenari**

Il difficile ruolo di regia diventa questione centrale, alla quale sembra si dovrebbe guardare per consentire la costruzione e la gestione di un quadro esigenziale (Karrer, 2003a) di importanza strategica, da effettuare all'interno di quello «spazio come ambito territoriale da servire e nello stesso tempo come generatore della domanda» (Karrer, 2003b: 22-23).

Dall'osservazione di recenti concorsi di progettazione e di idee per la trasformazione urbana si possono riconoscere due tipi di atteggiamento progettuale richiesto: uno rivolto all'esposizione di idee di trasformazione (attraverso diversi livelli di definizione progettuale, che specifichi in modo più o meno dettagliato l'idea) e l'altra nell'ideare una prefigurazione delle trasformazioni attraverso il masterplan che dia delle indicazioni su come poter intervenire. Se da una parte è richiesto al progettista di fornire già delle idee progettuali dall'altra ci si aspetta che egli possa invece ragionare su un prodotto che si compone di indicazioni meta progettuali.

Il masterplan per come viene concepito diventa in questo caso una forma utile entro la quale far emergere sia la domanda che ipotesi di sviluppo futuro e se composto con la giusta proporzione di indicazioni e prefigurazioni, potrebbe divenire strumento flessibile entro il quale contestualizzare un dialogo costruttivo intorno alla città e farlo divenire contenitore incrementabile delle informazioni e dei concetti.

La predisposizione del documento preliminare alla progettazione<sup>7</sup>, invece, diventa utile qualora la pubblica amministrazione abbia l'idea del progetto da portare avanti, virtuose sembrano le iniziative da parte di alcuni comuni di sviluppare questo documento (o simile) attraverso consultazioni pubbliche o dopo una prima fase di confronto progettuale.

Può essere utile la formulazione di questo documento dopo l'esito di un concorso di idee o di un processo di partecipazione che ne individui i tratti principali.

Nell'esigenza di «misurarsi con alcune modificazioni attuali delle domande, dei ruoli e dei contesti» nell'esigenza di «conciliare una varietà di tensioni, tutte legittime ma non immediatamente convergenti» bisogna saper «affrontare la questione con una capacità progettuale rinnovata» (Palermo 2001: 70).

<sup>5</sup> Il riferimento è la sentenza n.453/1990 della Corte Costituzionale.

<sup>6</sup> È il caso degli accordi di cui all'art. 11, 1° comma della l. n. 241/1990.

<sup>7</sup> Lo stesso Regolamento di attuazione all'art. 15 comma 7 stabilisce: «nel caso di concorso di progettazione, il documento preliminare è integrato con i documenti preparatori del concorso stesso, predisposti a cura del responsabile del procedimento; questi propone all'amministrazione aggiudicatrice l'affidamento a soggetti esterni delle attività di supporto relative alla predisposizione di tali documenti in caso di carenza in organico di personale tecnico, accertata ai sensi dell'articolo 10, comma 7, del codice. I documenti preparatori sono redatti ai fini di una maggiore corrispondenza della progettazione del concorso all'identificazione e quantificazione dei bisogni dell'amministrazione aggiudicatrice secondo quanto previsto dall'articolo 128, comma 1, del codice. I documenti preparatori sono costituiti da approfondimenti degli studi di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b), e del documento preliminare di cui ai commi 5 e 6 del presente articolo e definiscono il contenuto del concorso».

Come sottoporre a tensione le situazioni e come poi conciliarle? Attraverso quale forma?

Nell'ottica di provare a ipotizzare una situazione ottimale nella fase che precede la formulazione di una scelta urbanistica, caratterizzata da una pluralità di interessi ma con una finalità di interesse pubblico, si possono provare a riportare alcune caratteristiche che devono appartenergli, affinché la scelta sia di carattere ponderato e quindi proporzionale.

Per prima cosa la possibilità del pubblico di avvalersi di strumenti e processi di costruzione ex ante del quadro esigenziale deve essere utilizzata appieno per andare a estrapolare tutte le informazioni di carattere sociale, economico, culturale che possono concorrere alla costruzione di una progettualità proiettata in un arco temporale di ampio respiro.

In secondo luogo la forma progettuale entro cui questa proiezione può avvenire non può essere che incrementale, che si appropria gradualmente delle informazioni e delle dinamiche del territorio e ne segue gradualmente gli sviluppi prevedendone e indirizzandone le trasformazioni; nello stesso tempo rimane occasione dove proiettare gli scenari di sviluppo futuro.

Il progetto non può nascere da una presa di coscienza<sup>8</sup> estemporanea (Magnaghi, 2010), improvvisa, ma deve nascere da una consapevolezza graduale, che nasce e si sviluppa nel tempo, e che matura contestualmente alla maturazione di un progetto.

L'utilizzo di un progetto aperto, come può essere il «progetto preliminare come quadro di riferimento strategico che può essere realizzato gradualmente e se necessario aggiornato» (Palermo, 2001: 77) è auspicabile quindi nei processi di trasformazione contemporanei.

Un progetto aperto e messo a disposizione del dibattito pubblico capace di accogliere, quindi, critiche e avente una flessibilità tale da adeguarsi continuamente ai cambiamenti, senza però perdere di vista l'idea di città che tenga conto degli interessi collettivi. Un progetto che prende forma nel processo di trasformazione. In questa prospettiva, «l'attività di progettazione orienta e dà significati a energie esistenti che in questo modo possono essere riconosciute e liberate, costruisce interattivamente scenari come principi ai quali invita ad aderire, è destinata a innescare dei processi, non necessariamente a concluderli, producendo, innanzi tutto, dei criteri per valutare situazioni indeterminate» (Infussi 2007: 68).

Quindi rimane auspicabile migliorare la “forma progetto” affinché diventi contenitore sia delle problematiche che degli input progettuali nel loro divenire, attraverso lo scambio dialogico e permanente dei soggetti interessati alla trasformazione; non occasione subitanea di prefigurazione ma risultato graduale e in divenire delle idee di trasformazione.

### Riferimenti bibliografici

Cerulli Irelli V. (2001), *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli editore, Torino.

Giannini M.S. (1939), *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano.

Karrer F. (2003a), “Procedura concorsuale di qualità” In Dragotto M., Gargiulo C., a cura di, *Aree dismesse e città*, Franco Angeli, Milano.

Karrer F. (2003b), “Relazioni variabili tra politiche, programmi e piani: ruolo del piano” in Bianchi G., Nigro G., a cura di, *Politiche programmi e piani nel governo della città*, Gangemi Editore, Roma.

Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Pagliari G. (2008), “Gli accordi amministrativi tra P.A. e Privati” in *Riv. giur. Urb. I.*

Palermo P.C. (2009), *I limiti del possibile: Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli Editore.

Sau A. (2013), *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*, Franco Angeli, Milano.

Stella Richter P. (2013), “I sostenitori dell'urbanistica convenzionale” in Urbani P., a cura di, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Giappichelli editore, Torino.

---

<sup>8</sup> Magnaghi nel suo lavoro “il progetto locale” parla di coscienza di luogo e considera l'affievolirsi della «coscienza di luogo» come «sradicamento territoriale, sociale, perdita dei saperi contestuali ecc.» che è causa della perdita di «appartenenza al luogo di provenienza o di vita in quanto abitanti».

# I progetti di trasformazione bolognesi nel vuoto delle politiche urbane

**Luca Gulli**

Università degli Studi di Parma

DIA

Email: [luca.gulli@gmail.com](mailto:luca.gulli@gmail.com); [luca.gulli@unipr.it](mailto:luca.gulli@unipr.it)

**Michele Zazzi**

Università degli Studi di Parma

DIA

Email: [michele.zazzi@unipr.it](mailto:michele.zazzi@unipr.it)

## Abstract

L'esperienza bolognese di amministrazione della città ha storicamente visto svilupparsi alcuni caratteri peculiari: le iniziative intraprese su temi e parti speciali del territorio (l'edilizia pubblica, le periferie, la pianificazione del sistema di servizi e attrezzature alla persona, le salvaguardie storico-paesaggistiche, il decentramento amministrativo) hanno da sempre trovato una cornice di stretta continuità e una tenuta nei rapporti tra politiche, programmi e azioni di trasformazione. Il presente contributo vorrebbe mostrare come, invece, nelle esperienze degli ultimi anni, quel modello bolognese di amministrazione urbanistica che vedeva un rapporto di continuità e coerenza tra strategie amministrative ed interventi ha lasciato il posto ad un approccio che propone un portafoglio di progetti che difficilmente trova riscontro in un insieme coerente di politiche territoriali.

Dal punto di vista metodologico e culturale, esaminare queste vicende nel loro intero decorso (ovvero, vedere come in esse si dispongono i rapporti tra cornice politica e 'cantieri territoriali') ha interesse conoscitivo, documentale e operativo assieme; questo interesse si verifica soprattutto in riferimento alla nuova legislazione urbanistica regionale emiliana, di prossima approvazione, che si presenta come spiccatamente orientata ad un modello di pianificazione per progetti, ma nel quale gli aspetti di formulazione pubblica delle decisioni o di valutazione e gestione delle politiche sembrano indeterminati, trascurati o, addirittura, rimossi.

**Parole chiave:** urban and public policies, tools and techniques, urban renewal.

## 1 | Incerta transizione del sistema pianificatorio emiliano

Il dibattito che sta accompagnando in questi ultimi mesi la redazione della nuova legge urbanistica regionale emiliano-romagnola può trarre alcuni utili elementi di riflessione dalla ricostruzione delle vicende che hanno interessato le trasformazioni territoriali dei principali centri urbani della regione.

La proposta per la nuova legge porta con sé un insieme variegato di disposizioni, che innovano in maniera profonda quanto contenuto nella disciplina urbanistica attualmente in vigore, ma la sua logica di fondo è per gran parte riconducibile alla presa d'atto (non priva di rischi, cfr. Amorosino, 2016: p. 23) di come le trasformazioni territoriali, soprattutto quelle che interessano i centri urbani maggiori, già da molto tempo avvengano "per progetti", ovvero si svolgano secondo canali e procedimenti derogatori, adoperando un insieme diversificato di moduli consensuali e tutti riferibili ad un ampio esercizio della discrezionalità amministrativa. Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio i contenuti del progetto di legge regionale attualmente in discussione: sembra qui più opportuno illustrarne l'impostazione complessiva per poterne valutare premesse e possibili esiti, sulla scorta di un bilancio delle pratiche che hanno caratterizzato la passata stagione dell'urbanistica emiliana. In sintesi, si tratta di estrarre qualche utile considerazione, strettamente metodologica, ricorrendo ad un'analisi comparativa che restituisca alcuni elementi cruciali del lungo ciclo di esperienze che hanno guidato le trasformazioni territoriali della città di Bologna, provando in tal modo ad esaminare il funzionamento di quell'insieme eterogeneo di dispositivi normativi e programmatori sperimentati in questa città, ponendo particolare attenzione al modo con il quale questi hanno tentato di tenere assieme i diversi programmi di intervento in agenda e l'orizzonte delle politiche territoriali che ad essi era sottesa. Sulla scorta di queste considerazioni, si dovrebbero così provare ad anticipare i profili critici che possono emergere dal complessivo funzionamento della nuova disciplina

regionale, esaminarne le buone ragioni e, congiuntamente, gli aspetti che ancora meriterebbero di essere meglio puntualizzati.

Per prima cosa, quindi, formuleremo qui di seguito alcune brevissime considerazioni di tecnica legislativa che riguardano la nuova legge urbanistica emiliano-romagnola:

- l'impalcatura della legge sembra da un lato contenere ancora la reminiscenza del sistema di piani a formazione progressiva che caratterizza la disciplina attuale, fatta di 'carte uniche' e di strumenti concatenati; un sistema che alcuni osservatori avevano fin dall'inizio giudicato come pletorico ed eccessivamente astratto (Palermo, 2001: p. 114). Questo aspetto si riconosce nella (inevitabile, visti i vincoli derivanti dalla legislazione nazionale) conferma del ruolo di riferimento programmatico dato alla dimensione metropolitana/di area vasta o nella valenza cogente, soprattutto sui temi della tutela paesaggistica, mantenuta in carico al piano regionale;
- per converso, si affianca a questo residuo della impostazione precedente un'architettura normativa decisamente concepita per moduli procedimentali e tematici ampiamente autonomi (carattere che qualifica la tradizione legislativa in questo campo; cfr. Gulli, Massaretti, 2016: p. 230), i quali dovrebbero singolarmente presidiare tutti quei temi emergenti che l'attuale strumentazione stenta a trattare efficacemente (la rigenerazione urbana e il miglioramento dell'esistente, la salvaguardia del territorio libero, il rischio territoriale, la flessibilità e adattabilità contestuale delle dotazioni pubbliche, la manutenzione diffusa e la ricomposizione dei paesaggi deteriorati, le forme di fiscalità speciale e di incentivo mirato);
- tale configurazione legislativa, per aggregazione di istituti giuridici molto diversi tra loro, sembra essere il frutto di una dinamica di produzione normativa di tipo "autoformativo" (Maggi, 1973: pp. 57-58); ovvero, è la conseguenza di un'attività di campionamento delle disfunzioni maggiori (di contenuto e di procedimento) o delle domande insoddisfatte, che sono state lasciate in eredità dalla legge attuale. Conseguentemente, questo meccanismo di formazione incrementalistico del testo di legge ha poi riversato in un articolato 'di compendio' tali considerazioni correttive;
- questo meccanismo pragmatico ed empirico di messa a punto della disciplina legislativa necessita però di solidi strumenti e istituti valutativi, nonché di alcuni accorgimenti che permettano di ricondurre le diverse specialità che compongono l'azione amministrativa ad alcuni minimi principi di coerenza politica tra quadri e azioni (Palermo, 2001: pp. 127-128); inoltre, un tale approccio orientato alla prassi richiederebbe la formalizzazione distinta di alcuni requisiti di responsabilità e coerenza dell'azione amministrativa, quale esito di una legislazione che sia meglio capace di distinguere bene le norme di contenuto da quelle procedimentali (che invece nel testo sono rimescolate assieme) (Gabellini, 2015: p. 360);
- per finire, la proposta di legge, nel volere ragionevolmente perseguire un approccio più qualitativo e adattabile per le scelte di intervento territoriale, risulta però colma di concetti giuridicamente e tecnicamente indeterminati, che potrebbero in futuro aprire molti canali di contenzioso.

Tutti questi profili di funzionamento della nuova legge fanno, come detto, da cornice e sostegno ad una complessiva impostazione pianificatoria "per progetti". Alle diverse scale, difatti, si procede secondo logiche abbastanza simili, con una strumentazione di livello comunale che, a partire dallo schema di massima e 'orientativo' del piano generale (il Piano urbanistico generale: Pug), sfocia poi in una disciplina di intervento flessibile e aperta, nella quale le trasformazioni avvengono attraverso Accordi operativi, stipulati tra la pubblica amministrazione e i soggetti proponenti (privati, pubblici o di altra natura). È nell'ambito della definizione consensuale e negoziata di questi Accordi operativi che vengono contestualmente ad essere definite le prestazioni e i livelli di qualità per il progetto di intervento. Tralasciando al momento alcune considerazioni sui rischi che da sempre accompagnano una eccessiva e generalizzata enfasi sulla flessibilità, interessa invece qui esaminare gli aspetti che attengono ai possibili sviluppi di un approccio consensuale e per progetti che sia ridotto alla sola minima definizione dei moduli procedimentali da impiegare, ai quali si può ricorrere senza una cornice di garanzie e impegni pubblici rispetto ad alcuni determinanti requisiti di rendimento. Il punto cruciale consiste, conseguentemente, nel verificare se sia opportuno che, in accompagnamento a questi strumenti esecutivi così ridotti all'osso, si possano poi definire anche alcuni elementi di valutazione comuni e alcuni minimi codici di garanzia per il rafforzamento dell'azione pubblica, tali da permettere ai soggetti istituzionali di anticipare i problemi, mobilitare fattori e risorse, avvalersi di basi negoziali garantite, curare la congruenza tra un insieme di prioritarie politiche di settore e anticipare gli "effetti riflessi" che caratterizzano il sovrapporsi delle molteplici azioni che sempre vengono a svilupparsi ad opera di una disciplina urbanistica per progetti. In definitiva, se diamo per accettato un simile modo di procedere per l'amministrazione delle trasformazioni

urbanistiche, si devono corrispondentemente definire funzioni e dispositivi che, dando coerenza e responsabilità all'azione pubblica, evitino gli effetti perversi dati dal credere che un insieme di azioni simultanee di progetto abbiano comunque effetti positivi sul contesto (Palermo, 2001: p. 125) o che un progetto complesso e di grande impegno generi di per sé spazi qualificati (Bricocoli, 2009: p. 94). Una simile impostazione permetterebbe anche di evitare che la dimensione qualitativa (delle norme) venga presentata solo come feticcio, del tutto simbolico e giustificato dalla sua autoevidente funzionalità (Bianchetti, Todros, 2009: p. 65), mentre invece tale modalità d'azione dovrebbe incrociarsi con alcune evolute forme del confronto pubblico e della valutazione collettiva (Amorosino, 2016: p. 26).

Tali aspetti, sinteticamente tratteggiati in riferimento a questo momento cruciale di trasformazione della legislazione emiliana (la sperimentazione di una estesa varietà di strumenti e procedimenti largamente autonomi, un approccio negoziato e per progetti, un rapporto sempre incerto tra politiche e cantieri, la verifica della effettiva rispondenza delle trasformazioni intraprese alle scelte di sviluppo, una interpretazione non esteriore della discrezionalità politica e la predisposizione di forme mature per il confronto pubblico sui progetti, una adeguata centralità per alcuni temi di settore e la loro complessiva integrazione rispetto ad un progetto di territorio), possono essere esaminati *in vitro* nelle vicende che hanno accompagnato le forme dell'amministrazione territoriale a Bologna negli ultimi anni.

Una siffatta indagine permetterebbe di fare tesoro delle incertezze e insoddisfazioni che derivano dalle molte iniziative che la regione Emilia-Romagna ha messo in opera nel recente passato, riformulando più volte il proprio approccio all'amministrazione del territorio (Palermo, 2001: p. 113): prima di aprire una nuova stagione pianificatoria sarebbe quindi sempre opportuno mettersi al sicuro dal rischio di lanciarsi in una operatività irriflessiva, poco capace di trarre utili elementi da ciò che non ha funzionato nel corso delle stagioni appena trascorse (Savoldi, 2009: pp. 110-111). L'alternarsi o l'avvicinarsi affrettato di strumenti sempre diversi, che si affiancano gli uni agli altri senza che vi siano stati dei ragionevoli momenti di valutazione comparativa sugli effetti e il rendimento avuto dai precedenti dispositivi, è sempre sintomo di una evidente debolezza per il governo delle politiche pubbliche (Salamon, 2002: p. 6).

## 2 | Parabola trentennale delle politiche urbane bolognesi

Il modello dell'urbanistica bolognese ha rappresentato un riferimento rilevante per tutta la cultura disciplinare nazionale e, in virtù degli incontestabili risultati storicamente conseguiti, ha giocato un ruolo guida in quel processo, tipico delle esperienze di politica territoriale, che ha portato a riversare le sperimentazioni della prassi locale in corrispondenti modelli di piano e di legislazione generali, adottati a livello nazionale in molti altri contesti amministrativi.

La dinamica che ha visto trasferite le formulazioni dell'esperienza bolognese in un modello urbanistico che si affida alla totalità e centralità dello strumento legislativo (Palermo, 2006: p. 192-194) rappresenta in questo caso specifico un evidente paradosso, poiché i migliori e più persistenti risultati del proprio periodo "riformista" (ovvero dal 1960 al 1978 circa) l'amministrazione del territorio bolognese li ha conseguiti senza alcuna cornice formale del piano regolatore, nonché facendo un uso abbastanza spregiudicato della esigua legislazione allora in vigore (Campo Venuti, 2011: p. 52). La stagione dei piani Peep, delle strategie di salvaguardia collinare e storico-monumentale, la realizzazione dei centri di quartiere e della rete cittadina di servizi alla persona, l'attenzione alle periferie anche come luogo di dibattito pubblico (le politiche di decentramento e di rappresentanza delegata), le politiche di settore (le aree produttive, i poli funzionali, i centri per la cultura), nonché i progetti di potenziamento infrastrutturale del territorio sono stati tutti realizzati in un quindicennio nel quale le disposizioni del piano generale erano in sostanza messe in moratoria. Per converso, in quella stagione pianificatoria si assisteva ad una convergenza e ad una tenuta molto strette tra scelte politiche, domanda sociale e prassi amministrativa della città (intesa anche come messa a punto "creativa" e innovativa di un insieme di temi per la gran parte inediti), che portava ad iniziative e scelte di intervento capaci di calarsi operativamente entro temi specifici e, al contempo, a condividere alcuni trasversali profili di impostazione, comuni per la generalità delle politiche urbane (Gabellini, 1990: p. 498). Il funzionamento di questo modello pianificatorio, sotteso tra pragmatismo operativo e capacità selettiva di pochi indirizzi guida per la scelta politica, ha basato gran parte della propria tenuta sulla capacità di mobilitare un insieme di soggetti intermedi, capaci di accompagnare la prassi operativa e di tenere per essa un canale stabile rispetto alle strategie generali. Tale strato intermedio di strutture e soggetti si è realizzato attraverso tre diverse espressioni: per prima cosa, l'istituzione delle strutture territoriali a sostegno del decentramento decisionale e del dibattito civico all'interno dei quartieri e delle comunità di quartiere (Allegretti, 2009: 240); poi, la predisposizione di uffici e organi tecnici che, all'interno dell'amministrazione comunale, hanno sviluppato in modo compiuto capacità di progetto,

guida e gestione attenta dei programmi di intervento (Campos Venuti, 2011: 58-60); infine, vi è la presenza di alcune figure-ponte, a cavallo tra accademia, sperimentazione professionale e rappresentanza istituzionale: si tratta non solo dei riconosciuti protagonisti del dibattito, Campos Venuti e Cervellati, ma anche di un insieme di decisori pubblici, come l'allora assessore al bilancio e programmazione Armando Sarti, che rappresentavano la convergenza piena tra strategia politica e attuazione amministrativa (Sarti, 1972: pp. 15-17).

Questa premessa serve per potere meglio inquadrare il decorso delle politiche urbane e dei progetti realizzati a Bologna negli ultimi trenta anni, poiché anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una forma mutata del rapporto tra politiche e progetti territoriali, che fa emergere un ventaglio di iniziative e decisioni riferibili a strumenti di intervento diversificati, ognuno dei quali è inteso dovere trattare operativamente alcuni dei temi nodali di sviluppo della città. Premesse e impostazione non sono, pertanto, diverse da quelle che guidavano l'attività amministrativa in quel periodo inaugurale della pianificazione cittadina; diverse (ovviamente) sono le condizioni socio-economiche, la congiuntura amministrativa, i processi decisionali e gli attori. Diverso è, infine, il modo con il quale alcuni comuni criteri orientativi dell'azione urbanistica trovano poi esiti e realizzazioni molto diversi una volta che per essi si è definito l'insieme specifico delle soluzioni di progetto (a riprova di quello scarto critico tra indirizzi generali e soluzione realizzativa delle scelte, dal quale alcuni fondamentali autori ci mettono in guardia) (Lynch, Hack, 1984: pp. 113-114).

Quando si parla di approccio per progetti, volto a trattare un insieme di politiche di settore attraverso il ricorso a specifici strumenti di intervento, anche e soprattutto nel caso bolognese si deve cominciare da una disamina della stagione della riqualificazione urbana e dei programmi integrati complessi. Oggetto di alcune non trascurabili sperimentazioni, nonché portatrice di una sofisticata normativa che rafforzava e integrava la disciplina statale (la l.r. 19/1998), l'esperienza dei programmi integrati bolognesi ha lasciato un insieme di realizzazioni dagli esiti diversificati e controversi. Se, dal punto di vista strettamente metodologico, tale strumentazione avrebbe dovuto offrire una cornice di principi e indirizzi di politica urbana, all'interno della quale trovare la giusta definizione per una rete di progetti emergenti, nella loro concreta realizzazione i programmi di riqualificazione bolognesi non sempre hanno risposto a questi minimali criteri d'impostazione condivisa. Alcuni programmi sono stati impiegati (un uso tipico, ma non per questo commendevole) come occasione per riavviare progetti arenatisi da lungo tempo, su aree di trasformazione che rappresentavano il residuo inattuato delle previsioni del piano regolatore 1985-1989 (l'area del comparto c.d. R5.1: Fiera-Stalingrado; l'area della Ferrovia Veneta; alcune altre aree ex-industriali o con strutture dismesse e variamente dislocate, come l'area "Buton", l'ex-Sasib o l'ex-Velodromo); altri casi sono stato portati avanti seguendo una ancor più incerta impostazione, a seguito della quale si sono redatti canonici progetti d'area, nei quali un poco coerente programma di funzioni variamente assortite si è andato ad accompagnare ad un'altrettanto incerta valutazione degli effetti complessivi sul contesto esterno (Bacchini, Gulli, 2013: 206-207).

Tracciare un bilancio complessivo per questo insieme così diverso di casi di trasformazione oggetto dei programmi integrati non è agevole, una valutazione ricognitiva porta però a concludere che molti dei temi e dei virtuosi criteri contenuti nei bandi (l'adeguamento delle attrezzature e potenziamento della città pubblica, la ricucitura e ricongiungimento entro un insieme più ampio di relazioni con l'ambiente urbano circostante, il perseguimento di un disegno integrato e coordinato per il perimetro interno dei progetti, una attenzione specifica allo spazio pubblico e aperto come elemento di continuità e legame tra le parti, la sperimentazione tipologica e l'innalzamento della qualità architettonica) sono stati in tutta evidenza contraddetti da operazioni prevalentemente di natura immobiliare, che in molti casi hanno ribadito e rafforzato l'estraneità di queste aree rispetto alla città (soprattutto sul piano delle connessioni infrastrutturali e delle coerenze di forme rispetto ad un disegno urbano più ampio). Tutto questo sembra essere il tipico esito dato dalla separatezza delle politiche pubbliche (Vecchi, 2005: 139), separatezza che risulta ancora più distorsiva nel caso di strumenti che invece avrebbero avuto bisogno di molta maggiore «continuità di programmi e azioni» (Barbanente, 2010: p. 6), allo scopo di mobilitare molte maggiori capacità gestionali, di cura e accompagnamento delle trasformazioni.

Non migliore esito hanno avuto gli altri grandi progetti di trasformazione urbana avviati circa negli stessi anni, in alcuni casi addirittura portatori di quelli che Peter Hall chiamava "great planning disasters" o che Lynch (con il garbo che lo contraddistingueva) indicava come "inadverted consequences", identificandole come ripercussioni prevalentemente causate dalla sottovalutazione degli effetti di scambio con il contesto (Lynch, Hack, 1984: p. 29). Il grande comparto di riconversione del Lazzaretto (anche questa un'area

prevista come strategica dal vecchio piano comunale) era stato oggetto di un concorso internazionale di progettazione (nel 2001), che prevedeva di collocarvi una consistente dotazione residenziale, cui si affiancava un esteso parco pubblico (siamo nella prossimità dell'area fluviale principale della città) e una parte di insediamento universitario decentrato (Comune di Bologna, 2001: 26). L'attuazione del progetto si è traumaticamente interrotta, non solo per la rinuncia dell'università (2012) ad attuare la propria parte, ma soprattutto per la mai iniziata predisposizione delle opere di urbanizzazione e della parte pubblica, a fronte invece dell'apertura dei cantieri di un primo consistente stralcio di residenze (le quali ora si trovano in condizione di marginalità, incomplete e senza dotazioni). Forse ancora più traumatica è la vicenda dell'altra grande zona di trasformazione, oggetto di un esteso progetto d'area (nonché di un laboratorio di partecipazione che ha coinvolto alcuni abitanti del quartiere, ma a progetto ormai definito): il comparto Navile, centralissimo e strategico (dietro alla stazione centrale, altamente accessibile). Anche qui, dopo avere avviato alcuni cantieri della cospicua quota residenziale, il sovradimensionamento rispetto alla domanda di mercato, nonché il peso derivante dalla consistente immobilizzazione di capitali hanno portato ad una improvvisa interruzione dei lavori, in questo caso per il fallimento simultaneo di tutte le aziende che componevano l'associazione temporanea d'impresa. Questo ha lasciato, anche qui, grandi complessi residenziali incompiuti o vuoti, stavolta però proprio a ridosso della sede nuova degli uffici comunali, con l'effetto paradossale di avere la più disgregata delle aree di trasformazione bolognesi in contiguità con l'edificio di massima rappresentanza delle pubbliche istituzioni (e come nel caso precedente, la parte pubblica dell'insediamento non è stata completata e restituisce un territorio per ora abbandonato e brullo). In tutti questi esempi, abbiamo il verificarsi di una dinamica perversa che la dottrina aveva già da tempo esaminato in altre esperienze ormai di scuola e che testimonia come un approccio remissivo e subordinato da parte dei soggetti pubblici, che dà prevalenza alla sola applicazione degli strumenti, alla conformità dei procedimenti, ai contenuti di fattibilità degli interventi generi poi una città nella quale la qualità sociale dello spazio si trova del tutto priva di sostegno (Bricocoli, 2009, 99-100).

I progetti d'area rappresentano solo un versante della discrasia che in questi anni ha visto, a Bologna, procedere separatamente politiche e progetti. Nella storia passata dell'urbanistica bolognese, un criterio fondante per la riuscita delle strategie di sviluppo urbanistico era nel legare in modo coerente trasformazioni urbane e realizzazione delle connessioni trasportistiche (Gabellini, 1992: 479). Il venire a cadere di questo basilare rapporto ha giocato in modo determinante (come visto) nel fallimento di molti dei progetti urbani precedentemente descritti (rimasti isolati e senza la prospettiva di un ricongiungimento con il resto della città); specularmente negli ultimi anni si è assistito all'insorgere di una inedita autoreferenzialità nelle politiche di infrastrutturazione. Si sono formulate e messe in opera alcune impegnative realizzazioni trasportistiche la cui unica ragione di esistere è nel giustificare se stesse, poiché (non riuscendo mai a collimare con corrispettive ipotesi di sviluppo territoriale) immancabilmente hanno generato una lunga e scomposta teoria di opere incompiute, di ripensamenti o di realizzazioni fallite. Il tema del trasporto pubblico di massa ha visto succedersi un lungo elenco di progetti rimasti in sospeso o cancellati (la doppia e successiva reincarnazione di un tram su gomma, il progetto di una metropolitana in parte superficiale e in parte sotterranea, una monorotaia stazione-aeroporto) che nel loro momento di simultanea convergenza (prima che per la gran parte venissero rivisti o accantonati) avrebbero dotato Bologna di ben cinque sistemi di trasporto pubblico diversi (la Grande Londra ne ha sei, tanto per offrire un paradossale confronto). Infine, la strategia per il potenziamento della mobilità privata su gomma ha visto in quindici anni l'alternarsi di soluzioni diverse e vicendevolmente in contrasto per risolvere l'annoso problema dell' "attraversamento del nodo bolognese"; queste scelte si appoggiavano principalmente sullo sviluppo di una nuova bretella di scorrimento a nord dell'attuale tangenziale, il cui tracciato si dispiegava per 40 km. Il progetto, anche per l'opposizione dei comuni della pianura (e per il taglio dei fondi da parte dell'UE, in quanto giudicato opera non prioritaria), è stato poi più volte rivisto, presentando una serie di opzioni alternative e sempre diverse (tra le quali anche per una soluzione che prevedeva un tracciato nel versante opposto, ovvero tramite un traforo sotto le colline). Al termine di questo lungo iter e senza che nel frattempo si siano avuti significativi o ulteriori approfondimenti alla base della soluzione scelta, il progetto iniziale è stato infine accantonato in favore dell'ampliamento in sede dell'attuale tangenziale (anche questo un progetto non privo di criticità, soprattutto ambientali e tecnico-realizzative). Ancora una volta preme fare notare che (a parte le soluzioni specifiche adottate, le previsioni sbagliate e i difetti nella programmazione e valutazione di fattibilità delle singole opere) il vero nodo che rende così labili, indeterminati o nocivi questi progetti infrastrutturali è nella loro totale mancanza di coerenza rispetto ad una responsabile e fondata politica territoriale di sostegno, che responsabilmente ne mostri il collegamento con i progetti e le previsioni per lo sviluppo della città.

In riferimento alla mancanza di questo spettro di selettiva e responsabile decisione politica, merita un accenno finale l'iniziativa che ha visto svilupparsi da parte dell'amministrazione comunale il più consistente sforzo volto a definire un complessivo progetto territoriale di sviluppo per Bologna: il Piano Strategico Metropolitano (Psm). Oggetto di una lunga e farraginoso fase di consultazione, nella quale un insieme molto variegato di soggetti si è confrontato all'interno di numerosi tavoli tematici, il Psm (la cui impostazione era stata definita da Roberto Camagni, in qualità di consulente scientifico), ha infine prodotto una notevole mole di documenti, indubbiamente interessanti dal punto di vista strettamente conoscitivo, ma inutilizzabili al fine di poterne ricavare qualsivoglia orientamento selettivo su priorità e scelte nevralgiche di politica territoriale. Tale evidente fallimento, a detta dello stesso presidente del comitato scientifico (Daniele Donati), è dovuto ad un dirimente vizio d'origine, che è consistito nell'avviare questa ampia e lunga opera di consultazione collettiva senza che vi sia stata alcuna predisposizione da parte dell'amministrazione comunale di minimi assi portanti per le scelte pubbliche. Il subentrare della legge c.d. Del Rio (2014) ha poi definitivamente portato ad accantonare l'intera iniziativa, le cui funzioni sono state recentemente e parzialmente surrogate dai progetti approvati all'interno del Pon Metro (2016).

### **3 | Prospettive e possibili scompensi portati dall'attuale fase di cambiamento istituzionale**

In definitiva, sulla scorta delle valutazioni che emergono dalla disamina di queste vicende, si può affermare che il modello "per progetti" contenuto nella legge emiliano-romagnola sembra già da tempo acquisito e pienamente legittimato, nei fatti e nelle pratiche. Probabilmente, però, una sua più compiuta e matura formulazione da parte del testo di legge attualmente in discussione avrebbe meglio risposto ad alcune domande e questioni irrisolte, che le discrasie e debolezze mostrate dalla stagione passata delle trasformazioni urbane bolognesi hanno mostrato (i rapporti tra le scale di intervento e tra i livelli istituzionali, il ruolo e grado di cogenza del piano generale e dei disegni di struttura, la separazione tra norme di contenuto e norme procedurali, la differenziazione della strumentazione in base alla gerarchia e dimensione degli enti territoriali interessati, la valutazione della qualità del progetto e la modalità del confronto pubblico, la coerenza e il coordinamento tra le politiche di settore, una formulazione maggiormente cogente dei vincoli e requisiti a garanzia dell'azione pubblica e delle capacità negoziali dei soggetti amministrativi).

Se le istituzioni regionali avessero preliminarmente avviato una ampia indagine empirica, capace di tracciare un bilancio complessivo delle esperienze che hanno accompagnato il precedente ciclo di amministrazione urbanistica emiliano, probabilmente avremmo ora molti più elementi per identificare e isolare i fattori critici, sia del sistema di piani, sia della stagione dei progetti o delle programmazioni di settore. Difatti, pur dando per assodato che era pienamente emersa in maniera intuitiva la complessiva macchinosità e inadeguatezza del modello regionale di pianificazione, la mancanza di un approfondito tagliando su quello che è stato il complessivo andamento delle politiche urbanistiche regionali rischia di fondare il nuovo approccio legislativo su una rappresentazione prevalentemente bozzettistica ed impressionistica delle inceppature della stagione passata. Immettere nuovi strumenti nel circuito della produzione normativa senza averne comparativamente vagliato il funzionamento rispetto a quelli precedenti, allo scopo di individuarne le fonti concrete di insoddisfazione (ovvero, capire se queste sono date dagli effetti inattesi derivanti dalla legislazione, oppure dalla debolezza e deresponsabilizzazione della decisione politica, dall'inadeguatezza gestionale e amministrativa, dalla frammentazione della domanda sociale, dall'immaturità della cultura tecnica, dalla perdita di competenza delle strutture e degli uffici pubblici, dalle diverse condizioni e forme dei contesti territoriali), rischia di sottovalutare il costo delle innovazioni rispetto a quello della conservazione, riproponendo la persistente convinzione si possano trattare per via legislativa i fenomeni reali, con il risultato che spesso le innovazioni «consistono nel sovrapporre a un errore un errore di segno opposto» (Steve, 1976: vii).

#### **Attribuzioni**

Luca Gulli ha redatto in particolare il § 1; le restanti parti sono frutto di elaborazione congiunta dei due autori.



## Riferimenti bibliografici

- Allegretti U. (2009), *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano.
- Amorosino S. (2016), *Governo del territorio*, Jovene, Napoli.
- Bacchini C., Gulli L. (2013), "L'eredità controversa dei programmi integrati di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna", in *In-BO*, n. 6, pp. 195-209.
- Barbanente A. (2011), "Sulla riqualificazione urbana", in *Urbanistica Informazioni*, n. 237, p. 6.
- Bianchetti C., Todros A. (2009), "Abitare Spina 3", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 94, pp. 61-70.
- Bricocoli M. (2009), "Lo sguardo acquietato dell'urbanista sull'architettura dell'abitare", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 94, pp. 91-103.
- Campos Venuti G. (2011), *Un bolognese con accento trasteverino. Autobiografia di un urbanista*, Pendragon, Bologna.
- Comune di Bologna (2001), "Documento preliminare per la progettazione. Esigenze e indicatori della committenza", in *Parametro*, n. 236, pp. 24-35.
- Gabellini P. (1990), "Bologna: una periferia progettata", in Clementi A., Perego F. (a cura di), *Eupolis*, vol. II, Laterza, Roma-Bari, pp. 489-514.
- Gabellini P. (1992), "Giuseppe Campos Venuti. Una politica per dare senso al piano", in Di Biagi P., Gabellini P. (a cura di), *Urbanisti italiani*, Laterza, Roma-Bari, pp. 469-547.
- Gabellini P. (2016), "Temi della ricerca nel caso di Bologna", in Urbani P. (a cura di), *Orientamenti metodologici per una normativa qualitativa del processo edilizio industrializzato Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, pp. 355-360.
- Gulli L., Massaretti P.G. (2016), "Centralità dello strumento del piano regolatore generale nella «Legge urbanistica nazionale 1150 del 1942»", in *Archivio di storia dell'urbanistica e del paesaggio*, n. 4, pp. 225-240.
- Lynch K., Hack G. (1984), *Site Planning*, The Mit Press, Cambridge, Mass, III ed..
- Maggi P.N. (1973), "Attuale organizzazione del sistema normativo", in Cnr/IE, *Orientamenti metodologici per una normativa qualitativa del processo edilizio industrializzato*, Vol. 2, Adelphi, Milano, pp. 53-78.
- Palermo P.C. (2001), *Prove di innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Palermo P.C. (2006), "Un campo di pratiche, una varietà di profili: tendenze evolutive dell'urbanistica italiana", in Tosi M.C. (a cura di), *Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?*, Meltemi, Roma, pp. 187-208.
- Salamon L. (2002), "The New Governance and the Tools of Public Action: an Introduction", in Id. (a cura di), *The Tools of Government*, Oxford Univ. Press, New York, pp. 1-47.
- Sarti A. (1972), "Relazione introduttiva", in *Bologna: documenti del comune*, n. 3/4, pp. 14-35.
- Savoldi P. (2009), "La forza dei luoghi. La debolezza degli strumenti. Il progetto urbano alla prova", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 94, pp. 104-113.
- Steve S. (1976), *Scienza delle finanze*, Cedam, Torino.
- Vecchi L. (2005), "I Contratti di Quartiere di seconda generazione nelle politiche di trasformazione urbana e sociale: potenzialità e limiti", in Bottino F., Zanelli M. (a cura di), *Per un nuovo progetto urbano*, Compositori, Bologna, pp. 138-145.

# L'Università nelle trasformazioni urbane: il caso di Roma

**Lorenzo Paglione**

Sapienza – Università di Roma  
Dipartimento di Sanità Pubblica e Malattie Infettive  
Email: [lorenzo.paglione@uniroma1.it](mailto:lorenzo.paglione@uniroma1.it)

**Giulio Breglia**

Gran Sasso Science Institute  
Email: [giulio.breglia@gssi.it](mailto:giulio.breglia@gssi.it)

## Abstract

Le università, sin dal medioevo, hanno sempre comportato una trasformazione delle aree urbane circostanti. Siano esse di nuova fondazione o un ampliamento di atenei preesistenti, lo sviluppo delle università ha portato, a seconda dei casi, a diversi cambiamenti sociali, urbanistici ed economici nelle città e nei quartieri dove esse si sono insediate.

Concentrandosi sulle università europee, a partire da esempi documentati riguardanti piccole città, dove l'università ricopre un ruolo maggioritario per rapporto iscritti/residenti (come Pisa o Lovanio), l'intenzione di questo studio è soprattutto quella di analizzare, come esempio di Capitale europea, il caso di Roma, dove, erroneamente, il ruolo delle Università all'interno del quadro delle politiche urbanistiche e delle trasformazioni socio economiche dovute alla presenza degli atenei, è spesso sottovalutato.

A supporto di ciò, sono stati messi in comparazione di serie storica i dati del mercato immobiliare romano, delle attività produttive per quartiere e della provenienza dei residenti, a partire dai flussi informativi correnti (Osservatorio del Mercato Immobiliare, Scenari Immobiliari – Istituto Indipendente di Studi e Ricerche, dati censuari ISTAT, banche dati e documentazioni universitarie).

**Parole chiave:** urban projects, local development, demography.

## Introduzione, città e università nella storia europea

Tra i grandi lasciti del Medioevo, vi è senza dubbio l'introduzione dell'Università (Le Goff, 1957). Dalla prima fondazione a Bologna (1088), passando per Oxford (1096) e Parigi (1170), le università sono fiorite in tutta Italia ed Europa, arrivando nell'anno 1500 ad essere ben 67, in altrettante città di tutto il territorio continentale (Bender, 1991).

Ogni città nel Basso Medioevo faceva a gara per riuscire ad aprire una propria università (Ruegg, 1991). È proprio questa la peculiarità dell'istruzione universitaria rispetto a scuole analoghe, il suo stretto legame con la città, che hanno spesso sviluppato ricchezze e commerci (Cantoni and Yuchtman, 2012a).

Al giorno d'oggi, il rapporto università-città-ricchezza è sempre più pronunciato; anzi, con il declino dei settori industriali, gli atenei stessi rivestono sempre più il compito primario di attore principale dell'economia di un'area urbana (Etzkowitz, 2012).

In Italia, nel 1930 si contavano 36 università distribuite in 26 città, nel 2017 si contano 113 istituti universitari italiani (di cui 29 private o telematiche) in 71 città (CRUI, 2017). Non solo gran parte dei capoluoghi di provincia ha una sua università ma, per molti di essi, il numero di studenti ad abitare la città è una quota non ignorabile della popolazione. Per esempio, l'Università di Padova presenta 58.505 iscritti, su una popolazione residente di 210.401 abitanti, e l'Università di Pisa ne ha 44.923, contro 89.158 residenti (Istat, 2016; Miur, 2016).

Il rapporto tra università e città si è sempre giocato su più livelli, e l'analisi, specialmente agli inizi degli anni 2000, si è concentrata in particolare sugli aspetti sociali legati alla presenza massiccia di studenti in alcuni quartieri ben delimitati. Oggetto degli studi sono comunque state le cittadine di medie dimensioni inglesi, definite come "University Town" (Smith, 2013; Hall, 1996; Sage, 2011), portando a coniare il termine di "Studentification" (Smith, 2007), come forma peculiare di "Gentrification" (Glass, 1964).

## Metodi, le banche dati, le fonti, la scelta dei contesti

Lo studio di tali dinamiche richiede certamente uno sforzo ulteriore in termine di integrazione di campi di conoscenza ad oggi ancora troppo distanti. Se infatti le banche dati, spesso, risultano comuni (spesso giocoforza, vista la difficoltà di reperire dati su base geografica nel nostro paese, ed in particolare in alcuni

contesti urbani), i metodi di lettura e gli obiettivi di analisi possono differire notevolmente. Il punto di partenza resta il Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni, che purtroppo, a differenza del sistema di censimento inglese, non registra dati relativi alla presenza di popolazione non residente come gli studenti fuorisede. La fonte dati scelta, anche vista la maggiore disponibilità in intervalli annuali, è l'Ufficio Anagrafico del Comune di Roma.

L'unità di analisi scelta è la Zona Urbanistica, unità amministrativa del Comune di Roma, che presenta il vantaggio di avere un certo grado di uniformità socio-demografica al proprio interno, anche se una numerosità molto variabile nel confronto esterno. L'intero Comune di Roma è suddiviso in 155 ZU, e la nostra analisi ha preso in considerazione le ZU che, in base all'esperienza delle associazioni studentesche ed alla vicinanza agli Atenei, sono riconosciute e definite come quartieri universitari. Consapevoli dell'andamento ciclico del mercato immobiliare (Gleaser, 2009), si è ritenuto opportuno utilizzare l'approccio delle "differenze-indifferenze" (Card & Krueger, 1994), considerando quasi esperimento lo sviluppo del mercato in questi dieci anni, e come gruppo di trattamento i quartieri adiacenti alle università, e come gruppo di controllo quartieri individuati in base ad alcune caratteristiche simili (prezzi di vendita al mq nel 2006, vicinanza al trasporto su ferro, storia urbanistica del quartiere, popolazione, densità abitativa), dissimili solo per essere quartieri lontani da centri universitari.

I casi studio sono stati quindi, per quanto riguarda Sapienza, le ZU 3B-San Lorenzo, 3A-Nomentano, per l'Università di Tor Vergata 10A-Don Bosco e 8C-Giardinetti-Tor Vergata, per Roma Tre 11B-Valco San Paolo e 11C-Garbatella. Tali ZU sono state appaiate rispettivamente 2A-Villaggio Olimpico, 2E-Trieste, quindi 4C-Monte Sacro Alto e 18E-Casalotti di Boccea, ed infine 18B-Val Cannuta e 5G-Pietralata.

### **Lo sviluppo urbanistico della città di Roma**

Per poter affrontare questo discorso abbiamo bisogno prima di tutto di caratterizzare il contesto, nel nostro caso: Roma. La storia urbanistica della Roma post unitaria è caratterizzata da stravolgimenti enormi (Insolera, 2011), che hanno riguardato tanto il centro quanto le periferie, da quelle storiche ottocentesche, nate con l'inurbamento selvaggio che seguì l'Unità d'Italia e la trasformazione della città, da sostanzialmente agricola a Capitale del Regno, e che portò ad una crescita esponenziale della sua popolazione (Roma, nel 1871, aveva 213mila abitanti, passando per le borgate del periodo fascista, frutto di politiche scellerate di sventramenti e deportazioni di massa, con la scomparsa di quel tessuto produttivo e sociale che alimentava il centro della città, fino alle sterminate periferie odierne, che vedono la città espandersi a macchia d'olio ovunque, senza regole o prospettive (Lelo, 2007). Questo è il territorio con il quale ci confrontiamo quotidianamente, nei tragitti infiniti da un punto all'altro, nella concentrazione di beni e servizi che riguarda esclusivamente alcune zone volutamente privilegiate, nella diseguale distribuzione di titoli di studio, aspettativa di vita, e persino beni relazionali come possono essere piazze e parchi giochi per bambini (Tomassi, 2013). Esiste quindi una "questione urbana", che può essere analizzata a partire proprio dalla forma data al territorio e all'ambiente urbanizzato, arrivando da questa a definire quelli che sono i rapporti di forza tra le classi sociali nella città, rapporti che si sono spesso manifestati in un vero e proprio processo ciclico di espulsione da interi territori. La selezione della popolazione che dovrà vivere in un determinato quartiere, se in tempi passati richiedeva interventi massicci di demolizioni e ricostruzioni (Harvey, 2003), oggi si gioca sul filo dei prezzi dettati dal mercato immobiliare, capace da solo di "filtrare" la composizione sociale residente (Bier, 2001). Nella complessa interazione tra spazio, società ed economia, l'inserimento del fattore tempo introduce un ulteriore livello di analisi. Se, infatti, storicamente, l'istituzione pubblica si è sempre posta come arbitro delle questioni urbane, a partire dagli anni '90 ciò non è più vero. Il tentativo, da parte delle politiche pubbliche, di catturare la rendita immobiliare per incanalare nello sviluppo urbano, ha fatto sì che, di fatto, la partita oggi si giochi non più in un campo economico guidato, ma in uno spazio dove ciascun attore, pubblico o privato che sia, può giocare in forza delle proprie capacità politiche ed economiche. Ciò ha permesso l'emersione di nuovi attori intermedi urbani, come appunto le Università.

### **Roma, le università, gli studenti, gli alloggi: una panoramica**

A Roma risiedono, nell'Anno Accademico 2010-2011 poco più di 211mila studenti. Di questi, poco meno della metà risultano iscritti presso l'Università Sapienza. Nell'Anno Accademico 2015-16 risultano iscritti infatti 97.692 studenti presso Sapienza, 30.497 presso Tor Vergata e 34.359 presso Roma Tre. Complessivamente le tre università quindi, risultano avere più di 160.000 iscritti, di cui, secondo alcune stime relative all'anno 2011, circa il 40% sono studenti fuorisede, residenti, cioè, in città diverse dalla Capitale. Si tratta cioè di un numero che oscilla tra i 50 ed i 60mila studenti che ogni anno necessitano di

un alloggio. Secondo le stime di Scenari Immobiliari, a Roma solo l'8% del fabbisogno è coperto da una qualche forma di alloggio universitario, con una ripartizione divisa tra i circa 3000 posti letto dell'Azienda per il Diritto allo Studio (LazioDISU), 1500 posti letto di offerta privata e circa 2000 posti letto del privato religioso, al cui interno comunque risultano i quasi 600 posti letto dell'ente per il diritto allo studio dell'Università Cattolica. Mentre quindi abbiamo una quota di studenti che possono accedere alle residenze universitarie, che comunque presentano spesso problemi relativi alla distanza dagli atenei, circa il 10% dei fuorisede riesce ad acquistare una casa di proprietà, spesso bilocali destinati poi ad un ulteriore subaffitto.

Quasi l'80% della quota dei fuorisede si deve rivolgere al mercato degli affitti. Secondo alcune stime del 2010 dell'Unione Inquilini, il 90% degli studenti è in affitto senza un regolare contratto, questione che, al di là delle conseguenze sociali ed economiche (precarietà abitativa, evasione fiscale), non permette di fare eccessivo affidamento sulle stime presenti nei database. Possiamo avere sia affitti in nero, con tutta la quota versata informalmente, sia contratti che invece presentano una quota dichiarata, ed una quota in nero. Chiaramente questo problema incide notevolmente sull'affidabilità delle fonti disponibili. A seconda, infatti, che si utilizzino banche dati correnti (Osservatorio sul Mercato Immobiliare – Agenzia delle Entrate, Scenari Immobiliari) o fonti meno affidabili, come i siti di annunci, le quotazioni posso variare anche notevolmente.

La struttura dei tre atenei, inoltre, condiziona fortemente la scelta dell'alloggio, per cui abbiamo una tendenza accentuata ad accedere alle residenze universitarie presso Tor Vergata dove, la presenza del Campus X, con i suoi 1500 posti letto, costituisce un forte elemento di attrazione, costituendo da solo una larga fetta della quota dei fuorisede di quell'ateneo (ed in realtà dell'intera città), mentre Sapienza e Roma Tre, invece, vista la loro integrazione all'interno del tessuto urbano, e vista la cronica carenza dei servizi di residenza, portano gli studenti ad accedere al mercato degli affitti, che nelle immediate vicinanze delle sedi condiziona fortemente gli assetti sociali di quartiere.

### **Sapienza – Università di Roma**

Sapienza - Università di Roma, con i suoi quasi 100mila iscritti, quasi il 6% del totale degli studenti universitari in Italia (MIUR, 2016) costituisce un fondamentale punto di riferimento nella Città di Roma. I Bilanci Sociali, che Sapienza ha stilato dall'anno 2010 all'anno 2015, suddividono il patrimonio immobiliare di Sapienza in Direttrici, mentre lo sviluppo è normato dall'accordo con il Comune di Roma, denominato Piano di Assetto Generale per lo sviluppo territoriale ed edilizio dell'Università La Sapienza nel Comune di Roma (PaG), recepito poi dal Comune di Roma nel PRG del 2008. A partire dal 1999, infatti, Sapienza, perseguendo la strada del "decongestionamento" delle sedi centrali, ha portato avanti una politica edilizia fortemente espansiva lungo le direttrici Nord (Flaminia, Cassia), Est (Sistema Direzionale Orientale di Pietralata) e Centrale (Città Universitaria, San Lorenzo), prevedendo nel PaG, a partire dalla fine degli anni '90, interventi edilizi per un totale di quasi 390mila metri quadri di nuove costruzioni, che si aggiungono ai quasi 500mila esistenti. Il valore del patrimonio di Sapienza, stimato nel 2011, raggiunge i quasi tre miliardi di euro (Scenari Immobiliari, 2012).

Tutto ciò costituisce un peso non da poco per il territorio circostante, attorno al quale gravitano quotidianamente decine di migliaia di persone che, per vari motivi, frequentano gli spazi di Sapienza. In particolare, storicamente, i quartieri di San Lorenzo, Piazza Bologna e Prenestino-Labicano-Pigneto, sono sempre stati i quartieri nei quali la gran parte degli studenti, fuorisede e non, cercava e trovava casa. Tali quartieri, anche se con storie diverse, presentano un comune profilo demografico, potendoli associare al concetto di "città consolidata": la popolazione è prevalentemente anziana, le famiglie poco numerose.

### **Università degli Studi di Roma Tor Vergata**

Costruita tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, e fondata nel 1982, ha di fatto trasformato il senso e lo spazio stesso di tutto il quadrante sud-est di Roma. L'Ateneo di Tor Vergata nasce ispirato ai grandi Campus anglosassoni: enormi territori alla periferia della metropoli, spazi verdi per lo sport e la socialità, forte dotazione di servizi nonostante il grado di isolamento immaginato nel progetto. Quello che è mancato a Tor Vergata è stata però la costruzione di infrastrutture residenziali per quegli stessi studenti, con la presenza di un singolo studentato, privato (il Campus X), capace di ospitare solo poco più di 1500 studenti (a fronte degli oltre 30mila iscritti dell'Ateneo), e di un altro studentato (Boccone del Povero), iniziato e mai concluso. Il grosso della popolazione studentesca quindi frequenta e vive Tor Vergata come una qualsiasi altra università, con una presenza massiccia di studenti provenienti dall'area dei Castelli Romani (che ogni giorno si muovono dalle città di origine lungo le consolari, non essendo presente un

collegamento su rotaia efficace da e per l'ateneo), e i pochi fuorisede che si distribuiscono, a seconda delle proprie possibilità economiche, tra i quartieri circostanti della periferia est e l'asse della linea A della metropolitana. L'Ateneo dispone, secondo gli accordi preliminari circa i suoi sviluppi, di un'area di 600 ettari, sui quali sono in corso grandi progetti di sviluppo. In totale, l'Università dispone di un patrimonio immobiliare di circa 840 milioni di euro (Scenari Immobiliari, 2012).

Il quadrante su cui l'Università insiste è sicuramente quello che presenta il più alto profilo di fragilità socio-economica (MappaRoma, 2017). Sono zone che presentano i tassi di mortalità per tutte le cause maggiore di tutta la metropoli (DEP, 2010), ma anche una quota piuttosto alta di case di proprietà, e complessivamente un profilo demografico caratterizzato da famiglie giovani, con un alto tasso di crescita dei residenti.

### L'Università degli Studi Roma Tre

L'ateneo di Roma Tre anche è stato capace di innescare delle profonde trasformazioni. Nato con l'idea, diametralmente opposta a quella della seconda università di Roma, di diffondere e integrare l'Ateneo con il quartiere, questa Università si sviluppa lungo quasi i primi 3 Km dell'asse della Consolare Via Ostiense, dal quartiere Testaccio, con il Dipartimento di Architettura, fino all'incrocio con Viale Marconi, con il Dipartimento di Lettere. L'Università, istituita nel 1992, dispone oggi di un patrimonio immobiliare di circa 870 milioni di euro. (Scenari Immobiliari, 2012).

Non è possibile definire con precisione quanto di quello che sta succedendo in quel quadrante di città, con una perdita netta di abitanti, aumento dei prezzi immobiliari, trasformazione del tessuto produttivo (da artigianale a terziario e servizi), da Garbatella a San Paolo, sia da imputare alla presenza dell'Università.

### Risultati e discussione

A partire quindi dai flussi correnti (Anagrafe Comune di Roma 2006/2016; Scenari Immobiliari 2012), sono stati analizzati i trend temporali delle 12 ZU prese in esame rispetto tre variabili: popolazione residente, prezzi locazione immobile, prezzi vendita immobile.

Rispetto alle ZU relative a Sapienza, possiamo vedere come, mentre i prezzi relativi alle vendite seguono un andamento ciclico fino al 2013, troviamo una flessione positiva nei due quartieri universitari-caso rispetto ai due quartieri non universitari-controllo. Questi ultimi, infatti, presentano, a partire dal 2013, primo anno di ripresa del mercato immobiliare italiano (Scenari Immobiliari, 2014), un aumento considerevole del prezzo di vendita, pur mantenendo una flessione costante nel numero dei residenti (Figure 1, 2, 3). In questo senso, la ZU 3B-San Lorenzo, presenta un andamento relativamente stabile, spiegabile probabilmente con il profilo universitario che il quartiere oramai ha da lungo tempo, come testimoniano anche le interviste effettuate. Inoltre, l'ultima parte del trend dei prezzi delle locazioni relative a San Lorenzo, risulta temporalmente collegato proprio all'andamento del numero degli iscritti di Sapienza, passati dai quasi 120mila dell'AA 2010-11, ai poco più di 100mila dell'AA 2014-15.

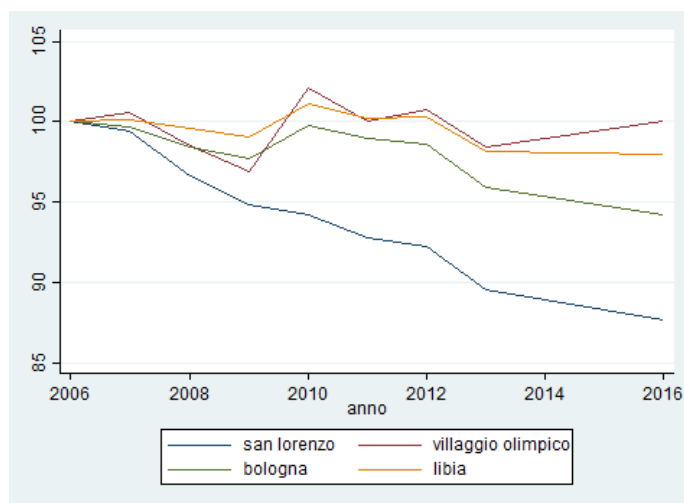


Figura 1 | Andamento delle variazioni della popolazione residente nelle zone urbanistiche 3A-Nomentano/Piazza Bologna, 3B-San Lorenzo, e dei confronti, 2E-Trieste/Libia e 2A-Villaggio Olimpico. Fonte, elaborazione propria su dati Comune di Roma.

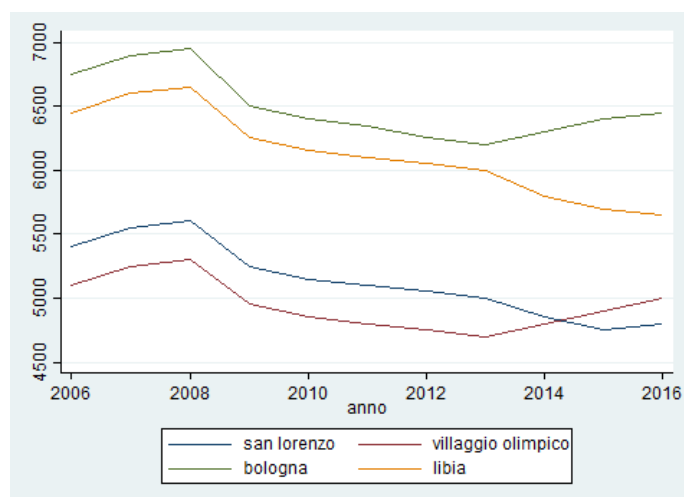


Figura 2 | Andamento dei prezzi di vendita delle abitazioni (€/mq) nelle zone urbanistiche 3A-Nomentano/Piazza Bologna, 3B-San Lorenzo, e dei confronti, 2E-Trieste/Libia e 2A-Villaggio Olimpico. Fonte, elaborazione propria su dati Scenari Immobiliari.

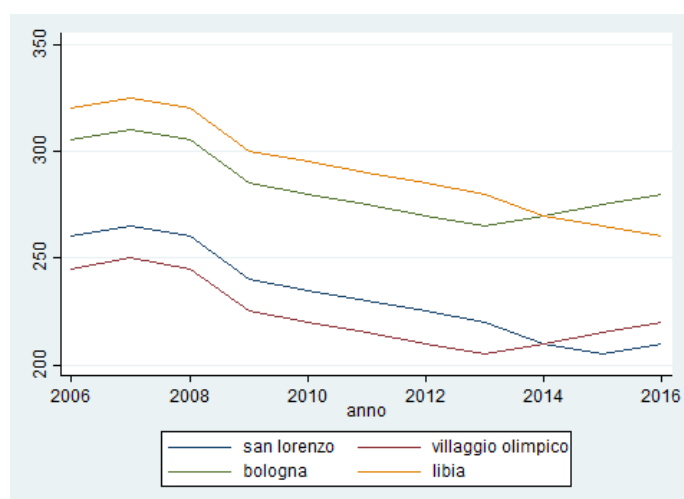


Figura 3 | Andamento dei prezzi di locazione (€/mq/annuo) nelle zone urbanistiche 3A-Nomentano/Piazza Bologna, 3B-San Lorenzo, e dei confronti, 2E-Trieste/Libia e 2A-Villaggio Olimpico. Fonte, elaborazione propria su dati Scenari Immobiliari.

I quartieri circostanti l'Ateneo di Tor Vergata, invece, presentano dei profili demografici ed economici abbastanza peculiari (Figure 4, 5 e 6), che sembrano essere indipendenti dallo sviluppo dell'Ateneo. In particolare, per quanto riguarda la ZU Giardinetti-Tor Vergata, abbiamo un andamento più associabile a quello dei quartieri fuori-GRA, con una forte crescita demografica ed un andamento pressoché costante nel valore degli immobili, che mantiene i livelli di una zona suburbana di Roma. Ciò in parte è spiegabile perché l'Ateneo presenta un numero stimato piuttosto ridotto di studenti fuori sede, che inoltre si disperdono tra il Campus X e lungo la Linea A della metropolitana. Il quartiere di Don Bosco, infatti, risulta del tutto paragonabile al quartiere controllo di Monte Sacro Alto, tranne che per quanto riguarda l'andamento demografico, che presenta un lieve calo. In ogni caso, visto l'altissimo numero di residenti nelle ZU prese in esame, gli studenti non sembrano determinare cambiamenti nei profili presi in esame.

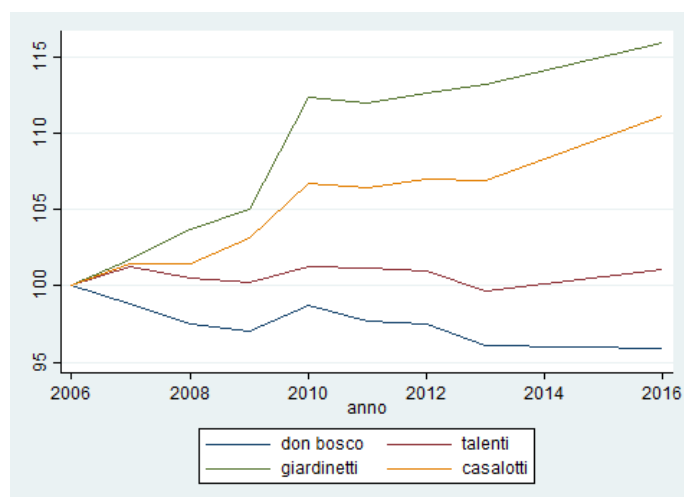


Figura 4 | Andamento delle variazioni della popolazione residente nelle zone urbanistiche 10A-Don Bosco, 8C-Giardinetti-Tor Vergata, e nelle ZU controllo 4C-Monte Sacro Alto/Talenti e 18E-Casalotti di Boccea. Fonte, elaborazione propria su dati Comune di Roma.

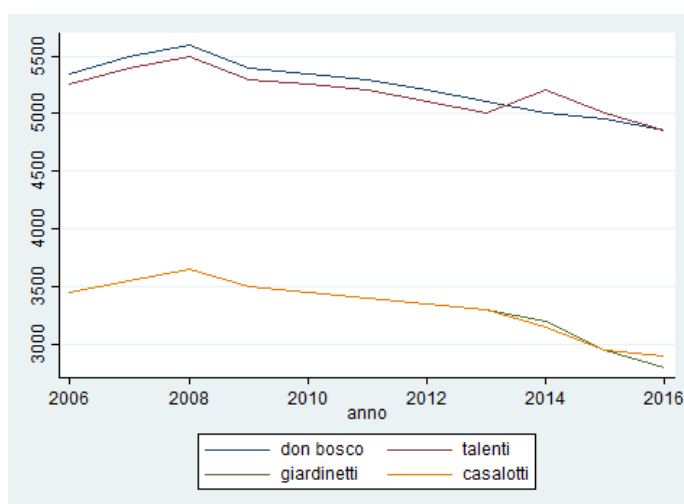


Figura 5 | Andamento dei prezzi di vendita (€/mq) delle abitazioni nelle zone urbanistiche 10A-Don Bosco, 8C-Giardinetti-Tor Vergata, e nelle ZU controllo 4C-Monte Sacro Alto/Talenti e 18E-Casalotti di Boccea. Fonte, elaborazione propria su dati Scenari Immobiliari.

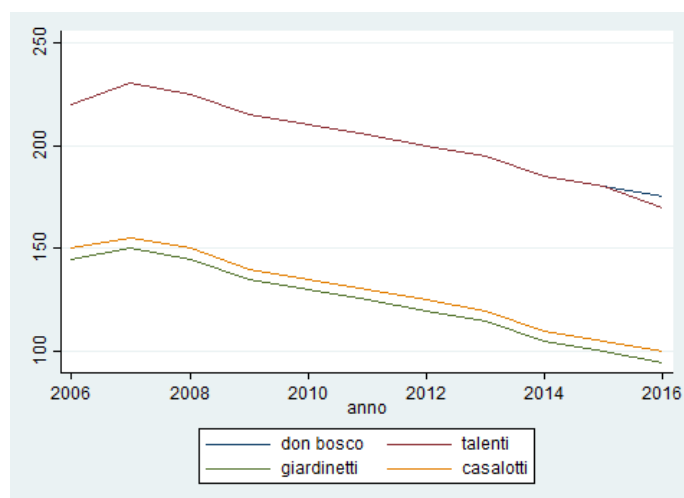


Figura 6 | Andamento dei prezzi di locazione (€/mq/annuo) nelle zone urbanistiche 10A-Don Bosco, 8C-Giardinetti-Tor Vergata, e nelle ZU controllo 4C-Monte Sacro Alto/Talenti e 18E-Casalotti di Boccea. Fonte, elaborazione propria su dati Scenari Immobiliari.

Per quanto riguarda invece Roma Tre, anche in forza di una storia più breve dell'Ateneo, e di una effettiva concentrazione urbana delle sue strutture, abbiamo un maggior livello di evidenza circa le trasformazioni dei quartieri circostanti, in particolare per quanto riguarda Valco San Paolo, che presenta un trend in diminuzione del numero dei residenti, specie se confrontato con il quartiere-controllo di Val Cannuta/Boccea, ed un forte aumento del prezzo delle locazioni, che aumenta in maniera netta in tutti gli intervalli presi in esame, superando anche il valore della vicina Garbatella (Figure 7, 8 e 9). In ogni caso, come verificato anche rispetto ai quartieri limitrofi Sapienza, dal 2013/14 i due quartieri assumono lo stesso andamento, con un leggero rialzo in controtendenza rispetto ai quartieri controllo, sia per quanto riguarda il valore degli affitti che quello di vendita.

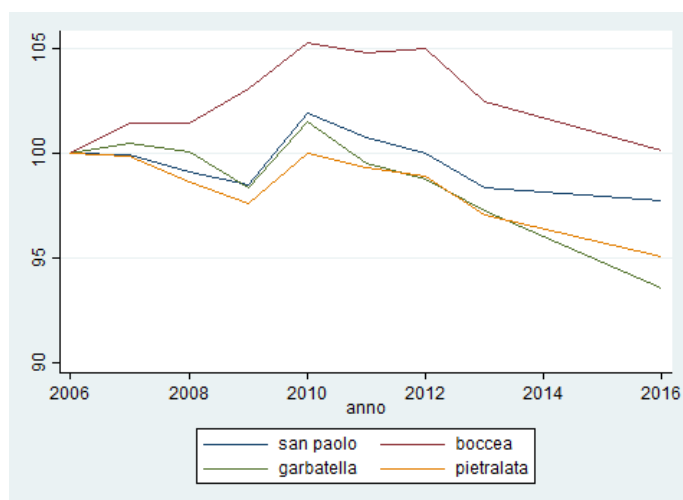


Figura 7 | Andamento delle variazioni della popolazione residente nelle zone urbanistiche 11B-Valco San Paolo, 11C-Garbatella, e nelle ZU controllo 18B-Val Cannuta/Boccea e 5G-Pietralata. Fonte, elaborazione propria su dati Comune di Roma.

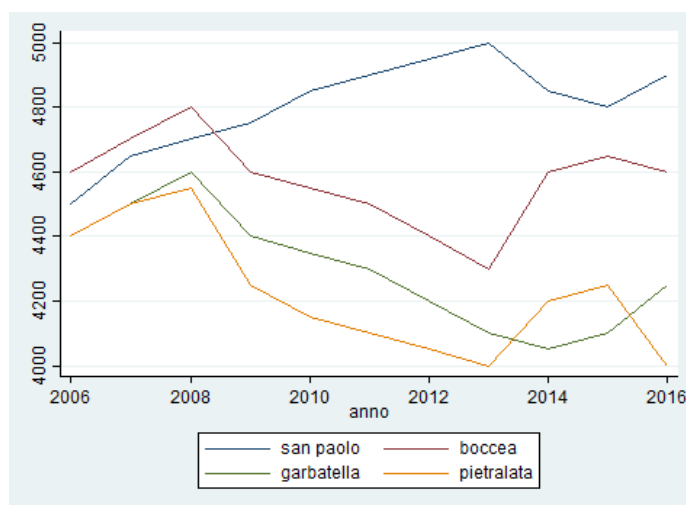


Figura 8 | Andamento dei prezzi di vendita delle abitazioni (€/mq) nelle zone urbanistiche 11B-Valco San Paolo, 11C-Garbatella, e nelle ZU controllo 18B-Val Cannuta/Boccea e 5G-Pietralata. Fonte, elaborazione propria su dati Scenari Immobiliari.



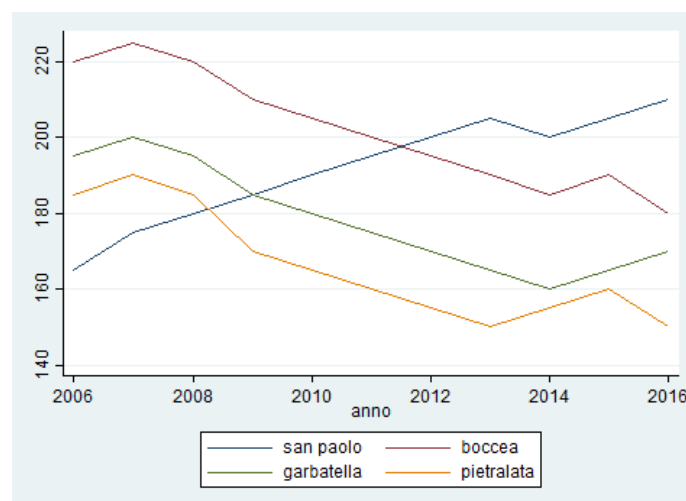


Figura 8 | Andamento dei prezzi di locazione delle abitazioni (€/mq/anno) nelle zone urbanistiche 11B-Valco San Paolo, 11C-Garbatella, e nelle ZU controllo 18B-Val Cannuta/Boccea e 5G-Pietralata. Fonte, elaborazione propria su dati Scenari Immobiliari.

Il principale limite di questo studio è sicuramente la mancanza di dati specifici relativi agli aspetti trattati: in Italia non sono disponibili valori comunali o subcomunali del numero degli studenti fuorisede, non è presente una banca dati unitaria che indichi la quota di studenti fuorisede per ciascun ateneo, ed il fenomeno del sommerso impedisce ovviamente ogni georeferenziazione. Tale modello sembra comunque dimostrare una certa affidabilità nel leggere i processi presi in esame, chiaramente senza pretese di predittività.

## Conclusioni

Con le trasformazioni del modello produttivo, a partire dalla fine degli anni '70, assistiamo ad una molteplicità di trasformazioni urbane. Le città, storicamente luoghi di produzione, consumo e potere, cambiano in forza dei mutati rapporti di produzione, che si riverberano sul territorio determinando a loro volta profondi cambiamenti sociali. La trasformazione post-fordista delle città europee e nordamericane ha portato all'emersione di nuovi attori intermedi urbani, capaci di autonoma pianificazione strategica, ma forse di scarsa consapevolezza, ancora, del proprio ruolo. Troppo poco, infatti, gli Atenei sono capaci di studiare e programmare azioni all'interno e con i quartieri limitrofi, che ancora spesso si gioca su un piano di mero interesse edificatorio, con pochissime occasioni di dialogo con il tessuto sociale ed urbano del quartiere e senza riuscire a capire come poi redistribuire l'eventuale plusvalore di conoscenza e formazione che l'Università produce. In contesti profondamente complessi come quello romano, dove la coesistenza di molteplici città ed una storia differente tra le sue parti configura un livello di complessità ulteriore, lo studio dei determinanti delle trasformazioni urbane e degli attori in campo diviene una stringente necessità. Un ulteriore livello invece è quello determinato da tutta una serie di fattori che oggi si tendono ad inserire nella cosiddetta terza missione delle università. Oltre infatti a ricerca e didattica, gli atenei si ritrovano nelle condizioni, visto l'ampio margine di indipendenza di cui godono, di determinare, attraverso la produzione di conoscenze, l'economia, e quindi la società, enormi cambiamenti nel territorio. Ad oggi la Terza Missione, in particolare nelle intenzioni dell'ANVUR, viene valutata prevalentemente in termini economicistici, a partire ad esempio da indicatori quali il numero dei brevetti o delle imprese spin-off, ma chiaramente la posta in gioco è molto più alta, ed il crescente interesse rispetto alle capacità di policy-making e public engagement degli atenei, individuano chiaramente il trend per il prossimo futuro. Lo sviluppo di strumenti valutativi di questi processi diviene quindi necessario, specie per restituire alla pianificazione urbana quegli strumenti di comprensione dei processi, ad oggi estremamente difficili da cogliere, vista anche la carenza di fonti affidabili di dati.

## Riferimenti bibliografici

Baron, Mira G.; Kaplan, Sigal (2010): The impact of 'studentification' on the rental housing market, 50th Congress of the European Regional Science Association: "Sustainable Regional Growth and Development in the Creative Knowledge Economy", 19-23 August 2010, Jönköping, Sweden.

- Bender, T. (1988). *The university and the city: From medieval origins to the present*. Oxford University Press on Demand.
- Berdahl, R. M., Cohon, J. L., Simmons, R. J., Leslie, W., Berlowitz, C., & Sexton, J. (2011). The University and the City, 1997, 1–18.
- Bier, T. (2001). Moving Up, Filtering Down: Metropolitan Housing Dynamics and Public Policy, (September), 1–21.
- Boersma, K., Langen, H., & Smets, P. (2013). Paradoxes of Studentification: Social Mix versus Gentrification in a Disadvantaged Neighborhood in Amsterdam East. *Open Urban Studies Journal*, 6, 40–49.
- Cantoni, D., & Yuchtman, N. (2014). Medieval universities, legal institutions, and the commercial revolution. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(2), 823–887.
- Etzkowitz, H., Ranga, M., & Dzisah, J. (2012). Whither the university? The Novum Trivium and the transition from industrial to knowledge society. *Social Science Information*, 51(2), 143–164.
- Glass, R. L. (1964). *London: aspects of change* (Vol. 3). MacGibbon & Kee.
- Harvey, D. (2003). *Paris, capital of modernity*. Psychology Press.
- Hubbard, P. (2008). Regulating the social impacts of studentification: A Loughborough case study. *Environment and Planning A*, 40(2), 323–341.
- Insolera, I. (2011). *Roma moderna: da Napoleone I al XXI secolo*. P. Berdini (Ed.). G. Einaudi.
- Le Goff, J. (1957). *Les intellectuels au Moyen Age* (Paris: Éditions du Seuil).
- Lelo, K. (2007). *Suburbs and Fragmentation Patterns: The Case of Rome*.
- Med, C., & Med, C. D. (2016). *Suburbs and Fragmentation Patterns: The Case of Rome Suburbs and Fragmentation Patterns: The Case of Rome*, (October).
- Ratcliff, R. U. (1945). Filtering Down and the Elimination of Substandard Housing. *The Journal of Land & Public Utility Economics*, 21(4), 322–330.
- Roars, B. R., Cantoni, D., & Yuchtman, N. (2016). How universities helped transform the medieval world, 1–6.
- Ruegge, W. (1991). *A history of the university in Europe: Volume 1, Universities in the Middle Ages* (Vol. 1). Cambridge University Press.
- Sage, J. L. (2010). The micro-geographies of Studentification in Brighton and Hove, 1–343. Retrieved from [http://eprints.brighton.ac.uk/12144/1/SAGE thesis CORRECTED\\_static\\_Redacted.pdf](http://eprints.brighton.ac.uk/12144/1/SAGE%20thesis%20CORRECTED_static_Redacted.pdf)
- Sage, J., Smith, D., & Hubbard, P. (2012). The rapidity of studentification and population change: There goes the (Student)hood. *Population, Space and Place*, 18(5), 597–613.
- Smith, D. P., & Hubbard, P. (2014). The segregation of educated youth and dynamic geographies of studentification. *Area*, 46(1), 92–100.
- Tomassi, F. (2013). Disuguaglianze, beni relazionali ed elezioni nelle periferie di Roma. *Rivista di Politica Economica*, (1), 403–450.

## Sitografia

- ANVUR, Manuale Valutazione Terza Missione,  
<http://www.anvur.org/attachments/article/26/M~.pdf>.
- Comune di Roma, Archivio Popolazione Iscritta in Anagrafe,  
[https://www.comune.roma.it/pcr/it/rag\\_gen\\_pop\\_iscritta.page](https://www.comune.roma.it/pcr/it/rag_gen_pop_iscritta.page).
- CRUI, Università e città Il ruolo dell'università nello sviluppo dell'economia culturale delle città,  
[https://www.crui.it/images/allegati/pubblicazioni/2015/crui\\_universita\\_citta\\_digital.pdf](https://www.crui.it/images/allegati/pubblicazioni/2015/crui_universita_citta_digital.pdf).
- Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regione Lazio, LA SALUTE DELLA POPOLAZIONE A ROMA E NEL LAZIO 2010-2012,  
[http://95.110.213.190/statosal\\_10-12/index.php](http://95.110.213.190/statosal_10-12/index.php).
- Mapparoma,  
[mapparoma.blogspot.it](http://mapparoma.blogspot.it).
- MIUR, Anagrafe Nazionale Studenti,  
<http://anagrafe.miur.it/index.php>.
- Sapienza – Università di Roma, Bilancio Sociale 2010 – 2015,  
<http://www.uniroma1.it/ateneo/governo/normativa-e-documenti/bilancio-sociale>.
- Scenari Immobiliari, Censimento Atenei e Residenze Universitarie 2012,  
<http://www.scenari-immobiliari.it/ITPublic/fset0a.aspx>.
- Scenari Immobiliari, Osservatorio annuale del mercato immobiliare romano, 2016,  
<http://www.scenari-immobiliari.it/ITPublic/fset0a.aspx>.

# Urban center: “spazio” della cittadinanza attiva. Dall’esperienza della città di Potenza una proposta bottom up per la partecipazione alla rigenerazione urbana

**Piergiuseppe Pontrandolfi**

Università degli Studi della Basilicata  
Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo  
Email: [piergiuseppe.pontrandolfi@unibas.it](mailto:piergiuseppe.pontrandolfi@unibas.it)

**Francesco Scorza**

Università degli Studi della Basilicata  
Scuola di Ingegneria - Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali (LISUT)  
Email: [francesco.scorza@unibas.it](mailto:francesco.scorza@unibas.it)

## Abstract

L’attenzione alla “partecipazione” come forma inclusiva per il ridisegno e la rigenerazione urbana rappresentano l’interessante attualità del dibattito urbanistico nazionale ed internazionale. Nella pluralità di esperienze e approcci prodotti, questo lavoro tende ad evidenziare le singolarità dell’approccio sviluppato all’interno del progetto CAST a Potenza.

Si tratta di una iniziativa promossa dal mondo dell’associazionismo nell’ambito di un programma della Regione Basilicata, orientato a promuovere la creatività giovanile. “La città come oggetto sul quale esprimere la creatività delle comunità locali in termini sviluppo urbano e rigenerazione” è il tema portante dell’esperienza sviluppata in circa tre anni di attività sul territorio che ha generato una serie di contributi significativi: una proposta che definisce possibili indirizzi per un processo di rigenerazione urbana della città, la sperimentazione nel quartiere di “Poggio Tre Galli e Zona G” a Potenza ed infine il progetto di un prototipo di “Virtual Urban Center” per accompagnare i processi di partecipazione diffusa al processo di governo della città.

In questo lavoro si porrà l’attenzione sulla proposta, a partire dalla sperimentazione del prototipo di VUC, della istituzione di un UC per Potenza in un momento in cui l’Amministrazione Comunale sta avviando la discussione delle proposte verso il grande contenitore di progetti di trasformazione/rigenerazione urbana rappresentato dall’ITI (Investimento Territoriale Integrato) che la Città di Potenza sta redigendo nel quadro della Programmazione Operativa FESR 2014-2020.

**Parole chiave:** participation, urban regeneration, governance.

## 1 | Introduzione

Per l’avvio di processi di rigenerazione urbana è necessaria la partecipazione e la condivisione da parte dei cittadini, due aspetti a cui l’Unione Europea ha dato, negli ultimi anni, una particolare rilevanza nella programmazione dei fondi comunitari.

Questo per favorire esperienze di democrazia deliberativa (evoluzione della democrazia partecipativa), intesa come modalità partecipata per “assumere una decisione nel merito di una questione, ma solo dopo averla discussa ed esaminata a fondo soppesando attentamente i pro ed i contra dei diversi possibili corsi di azione, comprese le conseguenze, i vincoli, le opportunità, i valori e gli interessi in competizione, gli eventuali scontri e sacrifici in gioco” (Carcasson, 2009). Una forma di democrazia, quella deliberativa, che non rappresenta una replica o una contrapposizione alla democrazia rappresentativa.

L’obiettivo non è il “consensus building”, cioè l’acquisizione di un consenso su una decisione presa da pochi come comunemente si pensa, ma l’“empowerment” a favore dei cittadini, inteso come capacità di aumentare il loro essere soggetti politici e quindi le loro possibilità di influenza.

I percorsi di democrazia partecipativa e deliberativa non si improvvisano, devono essere strutturati, assistiti e non episodici e in questa chiave è determinante il ruolo del governo locale che, lungi dall’essere ridimensionato, viene collocato in una dimensione più aperta e dinamica.

Nell’ambito del progetto CAST si sono sviluppate a Potenza attività che vanno nella direzione di favorire forme di cittadinanza attiva nei processi di governo della città attivate dal mondo dell’associazionismo.

## 2 | Partecipazione e rigenerazione urbana: verso forme di efficienza

Se è vero che la “partecipazione” ha assunto un peso rilevante all’interno dei processi di governo della città, è anche opportuno segnalare come tale processo sia avvenuto secondo una pluralità di approcci, metodologie e pratiche talmente eterogenee che hanno determinato una vaghezza di significato che non ci permette di cogliere in una dimensione codificata le potenzialità attribuibili a tali pratiche sul piano formale e informale.

La formalizzazione del processo partecipativo è generalmente contestuale, ovvero dipende dall’applicazione. Essa può apparire come adempimento procedurale (ad esempio come le esperienze meno virtuose di tavoli di consultazione del partenariato all’interno dei processi di programmazione delle risorse UE a scala regionale), come negoziazione di scelte che altrimenti genererebbero conflitto (consultazione di gruppi di interesse su istanze che riguardano la modifica irreversibile di valori territoriali comparate a benefici attesi e bisogni ineludibili), come strumento di costruzione del consenso tra decisori e cittadini su ipotesi di trasformazione (che aggregano gruppi intorno alla possibilità di influenzare un processo decisionale scegliendo tra alternative esplicite). La scala della partecipazione di Arnstein (1969), che potrebbe essere intesa come strumento di organizzazione metodologica del processo partecipativo, in realtà misura le condizioni di contesto in cui essa avviene.

Una visione della partecipazione a servizio della pianificazione territoriale che possiamo considerare utile al ragionamento qui proposto ci viene suggerita da Leone e Zoppi (2016): uno strumento utile e complementare per definire strategie condivise e scelte efficaci di piano.

In una prassi asistemica ci si trova ad attribuire valore (ex-ante) al contributo atteso dal processo partecipativo, mentre ex-post se ne misura l’indeterminatezza affidandoci alla razionalità dell’esercizio tecnico la chiusura della proposta di piano o di progetto.

Un’ipotesi di lavoro, sperimentata all’interno del progetto CAST – di cui diremo nel paragrafo seguente –, mette in positivo le fragilità della partecipazione come fin ora presentate. Affermiamo che se la partecipazione viene sviluppata secondo un processo rigoroso basato su strumenti consolidati in cui stakeholders, cittadini e amministrazioni interagiscono su una valutazione critica di bisogni reali espressi ad una scala adeguata con l’assistenza di esperti<sup>1</sup> l’utilità del confronto si amplifica.

Questa posizione definisce la necessità di una progettazione rigorosa dei processi partecipativi al fine di garantirne rilevanza nei risultati, efficacia nel processo di empowerment di gruppi e partecipanti, sistematizzazione all’interno della governance territoriale all’interno degli strumenti istituzionali di gestione delle trasformazioni urbane e di area vasta.

Lo strumento di supporto al processo partecipativo che si propone è il Logical Framework Approach eventualmente esteso ad altri strumenti di supporto alle decisioni opportunamente selezionati in relazione a specifiche esigenze contestuali.

## 3 | Partecipazione come creatività collettiva: il progetto CAST

Il progetto CAST (Cittadinanza Attiva per lo Sviluppo Sostenibile del Territorio) rappresenta una sperimentazione, in buona parte conclusa, di un processo partecipativo per la definizione di un programma di rigenerazione urbana in particolare per la città di Potenza (le attività del progetto si sono anche sviluppate a Matera con obiettivi ed attività diversi).

E’ opportuno precisare che CAST è stato selezionato e finanziato dalla Regione Basilicata all’interno di un bando pubblico non focalizzato su azioni partecipative o urbanistiche. Infatti la call era aperta a progetti creativi (nel senso di creatività artistica) e la proposta progettuale proponeva l’esercizio partecipativo come esercizio creativo di comunità per il disegno dello spazio urbano. Ciò ha determinato una singolarità all’interno dell’iniziativa regionale che, nel corso dello sviluppo delle attività del progetto, è stata discussa ampiamente sul piano tecnico e politico e ciò ha consentito a tutti gli attori in gioco di maturare un livello di consapevolezza più alto del contributo che processi partecipativi strutturati in termini di supporto alle azioni di governance delle trasformazioni urbane. Allo stesso tempo tale singolarità dimostra la scarsa attenzione da parte di amministrazioni pubbliche a promuovere e sostenere iniziative bottom up di partecipazione alla costruzione di scenari strategici per lo sviluppo urbano al di fuori delle procedure amministrative codificate legate ad esempio all’approvazione di strumenti urbanistici o alla formazione dei programmi operativi regionali su risorse UE. Pertanto un indicatore del successo del progetto CAST sarà

---

<sup>1</sup> in un ruolo non solo di facilitatori del processo ma piuttosto di valutatori della coerenza interna dello stesso in termini metodologici, documentali, di sintesi progressiva

proprio quello di aver contribuito alla diffusione delle pratiche partecipative come strumento di supporto per la definizione della governance urbana nel contesto della Regione Basilicata.

Sulla base dell'esperienza condotta è possibile considerare il progetto CAST come un'esperienza partecipativa evoluta rispetto alla finalità di individuare spazi e forme di approfondimento tecnico finalizzate alla costruzione di strategie sostenibili di sviluppo urbano condivise dagli attori in campo (cfr. Luisi 2016) e con riferimento all'infrastruttura tecnologica sviluppata a supporto del processo (Pontrandolfi, Scorza, 2016). Un processo partecipativo assistito da strumenti ICT evoluti (cfr. Lanza e Prosperi, 2009) che ha generato un ampio interesse della comunità locale e dell'amministrazione pubblica e che ha contribuito a realizzare forme di Inclusive Smart Planning (come estensione dell'esperienza descritta da Murgante et al. 2011) (Pontrandolfi, Scorza, 2017).

Il progetto CAST si è proposto l'obiettivo di sviluppare processi partecipativi basati su un diffuso impiego di tecnologie per la partecipazione, organizzate secondo architetture innovative orientate all'open-data, all'interazione social e al social mapping che sono state ampiamente documentate dagli autori in lavori precedenti (Pontrandolfi Scorza, 2016; Scorza Pontrandolfi 2015).

Nel caso della città di Potenza, tali azioni sono state sviluppate (in termini temporali) in una fase critica del processo di definizione dello sviluppo urbano di breve-medio termine legato all'elaborazione dell'Agenda Urbana<sup>2</sup>. Ciò ha amplificato l'interesse dell'Amministrazione Comunale che ha individuato nelle procedure e nei contenuti del progetto CAST proposte per la costruzione di schede intervento e indicazioni progettuali.

Questa "utilità" attribuita del decisore pubblico al processo partecipativo potrebbe essere legata a situazioni contingenti proprie del contesto di implementazione, ma ha permesso di affermare con una prospettiva di lungo termine la necessità di strutturare strumenti e processi partecipativi 'istituzionalizzati' a supporto della governance urbana secondo il modello metodologico del progetto CAST che guarda a esempi rilevanti in letteratura (Ave, 2005; Gibelli, 2009; Tedesco, 2005; Pontrandolfi et al., 2010) e all'applicazione del Logical Framework Approach come strumento rigoroso di ingegnerizzazione del processo.

Tra i prodotti del progetto CAST evidenziamo tre contributi proposti all'amministrazione comunale per una futura implementazione:

1. un documento di indirizzi sui temi della rigenerazione urbana per la città Potenza applicati nella
2. proposta di rigenerazione per il quartiere di "Poggio Tre Galli e Zona G"
3. il progetto per la istituzione d'un Urban Center a supporto dei processi di partecipazione al governo della città

Ci concentreremo in particolare sul primo e sul terzo prodotto del progetto CAST rimandando alla bibliografia per quanto riguarda la proposta di rigenerazione urbana (Pontrandolfi Scorza, 2016; Scorza Pontrandolfi, 2015).

In particolare, il progetto dell'Urban Center rappresenta l'elemento attorno al quale di basa la proposta di trasformare l'esperienza CAST in un approccio istituzionalizzato della pratica partecipativa all'interno della governance urbana. E' stato sviluppato un progetto di Urban Center come struttura di eccellenza per la promozione il supporto a servizi partecipativi e laboratorio di progettazione urbana legato a funzioni di promozione e di internazionalizzazione.

Tale servizio, compatibile con le procedure e gli investimenti della nuova Agenda Urbana del Comune di Potenza, è candidabile all'interno degli investimenti di breve-medio termine che il Comune svilupperà attraverso le risorse europee e si basa su una struttura organizzativa flessibile e soft budget che nel medio termine potrà autosostenersi generando non solo servizi per la comunità ma anche valore in termini di attrazione di finanziamenti e risorse (dai progetti europei alla facilitazione del sostegno privato e eventi immateriali e ad investimenti infrastrutturali sulla città).

#### **4 | Gli indirizzi per la rigenerazione urbana e la partecipazione**

I cardini della strategia comune dell'Agenda Urbana, secondo quanto specificamente contenuto nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, sono fondati sul ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori della città, sulla diffusione di pratiche e progettazione per l'inclusione sociale, sul rafforzamento della capacità della città di potenziare i segmenti pregiati delle filiere produttive locali, sulla tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali, sulla prevenzione dei rischi

---

<sup>2</sup> qual documento strategico, legato alle procedure di definizione di un ITI all'interno del PO FESR 2014-2020 della Regione Basilicata collegato ad ingenti risorse a sostegno dello sviluppo dei principali centri urbani regionali.

ambientali (tra i quali la riduzione del rischio sismico), sull'accelerazione dei processi di innovazione in particolare della Pubblica Amministrazione.

Il documento di indirizzo predisposto nel progetto CAST ha inteso offrire alcune riflessioni per l'avvio di un processo strutturato di rigenerazione urbana per la città di Potenza che a partire dai principi, dagli indirizzi e dalle indicazioni definite a livello europeo e internazionale in tema di politiche urbane e considerando esperienze sviluppate in altre realtà territoriali.

Il tema della rigenerazione urbana per la città di Potenza è stato ampiamente descritto nel documento di indirizzi che sviluppa valutazioni di merito relative a numerosi settori tematici di intervento e alle relative criticità attualmente rilevabili all'interno dell'ambito urbano a comporre un quadro di riferimento strategico per la città. La valenza operativa di questo elaborato risiede nel supporto alle azioni di governance della città come, ad esempio, l'identificazione delle priorità di intervento in una visione di lungo termine orientata alla qualità urbana espressa in termini di spazi pubblici, servizi ai cittadini, sostenibilità ambientale ed economica dei processi di trasformazione.

La stagnazione del mercato immobiliare e la significativa contrazione di risorse pubbliche per nuovi investimenti, pongono l'urgenza di promuovere politiche di rigenerazione urbana fondate sulla riqualificazione ed il completamento della città esistente piuttosto che su improbabili prospettive di ulteriore crescita della stessa.

Un ripensamento della città che, facendo leva su alcuni punti di forza esistenti<sup>3</sup>, miri a promuovere nuove politiche urbane fondate su alcuni elementi cardine<sup>4</sup>:

- il contenimento del consumo di suolo
- il recupero ed il riuso di edifici pubblici dismessi
- la valorizzazione delle funzioni di livello regionale già presenti (Università ed Ospedale regionale in primis)
- l'adeguamento ed il miglioramento del patrimonio edilizio privato
- la riqualificazione e l'incremento delle aree di verde urbano
- la salvaguardia delle aree ancora libere nel tessuto urbano
- l'attuazione di più aggiornate politiche energetiche e dei rifiuti
- una mobilità urbana sostenibile e pienamente utilizzabile dai cittadini
- un rinnovato welfare urbano che favorisca politiche inclusive e apra a nuove opportunità occupazionali in settori innovativi
- la riqualificazione del territorio e del paesaggio extraurbano

Le questioni trattate nel documento rappresentano un primo contributo per avviare una riflessione comune e partecipata sul futuro della nostra città, con particolare attenzione al tema della rigenerazione urbana ed alla partecipazione diffusa al governo della città

In tal senso, la collegata proposta di istituzione dell'Urban Center si configura come uno strumento democratico di partecipazione attiva e inclusione sociale di grandi potenzialità e forza innovativa, in grado di assumere un ruolo attivo nella formazione delle politiche urbanistiche, diventando luogo di incontro di reti e di attori che concorrono a definire forme sostenibili di uso e trasformazione del territorio, nonché di empowerment della cittadinanza attiva.

I contenuti del documento di indirizzo per la rigenerazione urbana hanno alimentato la sperimentazione di un Laboratorio di Urbanistica Partecipata sui temi della rigenerazione urbana, con il coinvolgimento di cittadini e rappresentanti dell'amministrazione comunale, di associazioni culturali e di volontariato della città<sup>5</sup>. L'iniziativa sviluppa quanto sperimentato nel Laboratorio del 2010 attivato per iniziativa di un gruppo di ricercatori dell'UNIBAS. L'area urbana interessata è quella occidentale della città comprendente

---

<sup>3</sup> quali ad esempio la presenza di uno sviluppato sistema meccanizzato per la pedonalità e la presenza di superfici e aree interstiziali ancora libere all'interno della città da salvaguardare

<sup>4</sup> I temi e le questioni proposte (trattati più nel dettaglio nelle SCHEDE TEMATICHE allegate al presente documento) anche con riferimento alla struttura fisica della città, devono diventare le questioni prioritarie da affrontare a partire dalla prossima Agenda Urbana in fase di predisposizione da parte della Amministrazione Comunale.

<sup>5</sup> Alle attività del Laboratorio, coordinato dal Prof. Piergiuseppe Pontrandolfi e con il patrocinio del Comune di Potenza, hanno partecipato, oltre ai rappresentanti delle associazioni che hanno promosso il Progetto CAST, rappresentanti del Comitato di Quartiere, del Coordinamento delle Scuole del Centro Studi (ARSPIS), studenti delle scuole superiori, della Scuola di Ingegneria dell'UNIBAS, delle Associazioni Rione Attivo Poggio Tre Galli, Centro di Ascolto del Disagio, Paesaggi Meridiani, NUR.

il quartiere di Poggio Tre Galli, la zona G e l'area del cosiddetto "Centro Studi" dove sono ubicate molti istituti per l'istruzione superiore e le scuole dell'obbligo a servizio del quartiere.

Anche in questo caso le attività del Laboratorio sono state sviluppate secondo due modalità. Una più tradizionale che ha previsto il lavoro di un gruppo ristretto di soggetti (esperti, rappresentanti del quartiere, associazioni) ed una più innovativa che ha previsto una interlocuzione con una platea più ampia di soggetti attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e l'uso dei social network.

## 5 | la proposta del progetto di Urban Center

L'esigenza di una struttura organizzativa orientata a promuovere e favorire azioni partecipative basata su approcci e metodologie codificate a supporto della governance dei processi di rigenerazione urbana è emersa nell'ambito delle azioni di partecipazione pubblica sviluppate all'interno del progetto CAST. Se CAST ha realizzato uno spazio virtuale per la partecipazione (il Virtual Urban Center) la formalizzazione di un centro di competenze afferente all'Amministrazione Comunale è stata proposta come progetto che l'Amministrazione Comunale potrà inserire all'interno della nuova Agenda Urbana per attivare le risorse necessarie<sup>6</sup>.

A tal fine si è sviluppata una attività di ricerca preliminare finalizzata a chiarire aspetti organizzativi e di contenuto di un Urban Center, selezionando alcune buone pratiche a livello nazionale, ed approfondendo temi: quale mission per l'UC di Potenza?; le modalità di gestione ed organizzazione; le fonti di finanziamento delle diverse attività.

Dalla disamina degli UC attivati non solo nel nostro paese ma anche in campo internazionale, emerge un quadro differenziato circa la loro missione, che non corrisponde a canoni di univocità seppure orientata sempre verso due obiettivi generali:

- attivare percorsi condivisi e trasparenti di confronto sulle politiche di trasformazione della città e comunicarli in maniera semplice al fine di raggiungere un ampio target di cittadini rispetto a quello più consueto degli addetti ai lavori;
- incentivare e diffondere pratiche di democrazia partecipativa anche di tipo innovativo grazie all'ausilio delle tecnologie informatiche e al web *"che individua nell'Urban Center 3.0 un luogo stabile e simbolico di aggregazione di soggetti eterogenei e diffusi, con nuovi impulsi verso l'esercizio dei principi di democrazia partecipativa"*

Gli obiettivi dell'UC, fortemente correlati tra loro, sono volti a favorire la conoscenza della città e del suo sviluppo, promuovere metodologie e strumenti che facilitino la partecipazione ai processi di governo della città, costituire il luogo in cui sono esposti i temi di interesse sulla città; promuovere attività volte a stimolare una nuova "cultura urbana", supportare la Pubblica Amministrazione nella definizione di politiche urbane condivise.

Si ritiene che la istituzione dell'UC possa avvenire nella forma legale dell' "Associazione no-profit" e dovrà essere promossa dall'Amministrazione Comunale di concerto con altri Enti, anche ai sensi di accordi già esistenti con l'Università degli Studi della Basilicata (Progetto UNITOWN).

Le risorse finanziarie per l'attivazione dell'UC sono da reperire sia attraverso un contributo iniziale dell'Amministrazione (anche a valere sulle risorse della programmazione comunitaria 2014-2020), sia dalla gestione del patrimonio immobiliare (affitto per esposizione di mostre, etc.) messo a disposizione dall'Amministrazione per la nuova struttura di servizio. Un aspetto molto importante inerente la fattibilità dell'intervento risiede nella capacità dell'UC di auto-sostenersi attraverso le risorse rinvenienti dai contributi e/o erogazioni dei cittadini, dai patrocini o sponsorizzazioni, dalle offerte e donazioni da parte di soggetti terzi, dalle attività di crowdfunding, dalla destinazione delle quote relative alle imposte sui redditi.

## 6 | Considerazioni conclusive sul cammino da intraprendere: partecipato, condiviso ed inclusivo

La proposta di Urban Center di Potenza deve candidarsi quale "strumento attuativo" per la definizione di politiche urbane (nell'accezione più ampia del termine) attraverso l'erogazione di servizi incentrati sulle seguenti parole chiave: informare, coinvolgere, comunicare, documentare, sostenere (gli enti locali a sviluppare progetti inclusivi e a supportarli nella predisposizione degli strumenti urbanistici), promuovere (partnership con soggetti pubblici e privati), internazionalizzare.

Attorno a questi aspetti l'UC, un'arena neutrale dove praticare forme di democrazia partecipativa/deliberativa, può svolgere un ruolo strategico per il coinvolgimento, la discussione, il

---

<sup>6</sup> Nell'ambito del nutrito confronto con l'Amministrazione la proposta di destinare a sede dell'UC presso il palazzo storico di recente recuperato in Largo d'Errico è ampiamente stata concordata con i partecipanti agli incontri del progetto CAST.

confronto, la divulgazione, il dialogo dei portatori d'interesse (imprese, associazioni, singoli cittadini, ordini professionali, etc) che animano la scena urbana.

L'UC deve essere in grado di attivare percorsi strutturati, virtuosi e replicabili di "cittadinanza attiva" finalizzati anche all'applicazione del principio di sussidiarietà, previsto dalla nostra Costituzione all'art. 118, secondo cui l'Amministrazione Comunale deve sostenere e valorizzare l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, volta al perseguimento di obiettivi di interesse generale

Dalla esperienza e dalle proposte avanzate nel progetto CAST si prospettano le condizioni per avviare una nuova stagione di sviluppo per la città fondata su una visione partecipata e condivisa del futuro ma anche sulla capacità collettiva di incidere sulle condizioni che consentano per conseguire una visione strategica condivisa di sviluppo.

Se un progetto creativo (CAST) promosso dal mondo dell'associazionismo e supportato dal sistema delle ricerca universitaria consegna alla città indirizzi e strumenti operativi per proseguire verso una dimensione in cui la partecipazione diventi fatto strutturale e non esperienza sporadica per le Amministrazioni Comunali, sarebbe inopportuno perder l'occasione di integrare questi contributi volontari con le azioni e i finanziamenti che la città è chiamata a gestire nell'ambito della programmazione 2014-2020 rinunciando al dialogo con i cittadini nella formazione delle scelte.

Il contributo dei cittadini, singoli o organizzati, è fondamentale per garantire condizioni di successo alla strategia di rilancio della città. La condizione è che gli stessi siano coinvolti e resi partecipi, messi cioè nelle condizioni di partecipare ai processi decisionali e di incidere nelle scelte, secondo modalità che guardano allo sviluppo di forme ed esperienze di democrazia deliberativa.

### **Attribuzioni**

Il lavoro di ricerca nasce nell'ambito del contributo che gli autori hanno apportato alla realizzazione del progetto CAST – Cittadinanza attiva per lo sviluppo sostenibile del territorio. Il lavoro rappresenta da una riflessione congiunta degli autori (sezione 1, 5). Le sezioni 2 e 3 sono a cura di Francesco Scorza, mentre le sezioni 3 e 4 a cura di Piergiuseppe Pontrandolfi.

### **Riferimenti bibliografici**

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Ave, G. (2005). Play it again Turin. Analisi del piano strategico di Torino come strumento di pianificazione della rigenerazione urbana. *La pianificazione strategica in Italia e in Europa: Metodologie ed esiti a confronto* Ed. F Martinelli (Franco Angeli, Milan) pp, 35-67.
- Carcasson, M., *Beginning with the End in Mind. A call for Goal-Driven Deliberative Practice*, Center for Advances in Public Engagement, 2009, Occasional paper no. 2
- Coleman, G. (1987) 'Logical framework approach to the monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects', *Project Appraisal* 2: 251–59.
- Cutini, V., & Rusci, S. (2016). Ai tempi della crisi. il mercato immobiliare e le influenze sulla pianificazione. *ARCHIVIO DI STUDI URBANI E REGIONALI*.
- Gibelli, M. C. (2009). Vivibilità e nuova urbanità nelle politiche e nei progetti di rigenerazione urbana. Boniburini L.(a cura di), *Alla ricerca della città vivibile*, Alinea, Firenze, 75-90.
- Lanza, V., Prosperi, D. (2009). Collaborative E-Governance: Describing and Pre-Calibrating the Digital Milieu in Urban and Regional Planning. Taylor and Francis, London
- Las Casas G. B. (1995) *L'etica della Razionalità. Urbanistica e Informazioni*. Vol 144, ISSN 0392-5005
- Las Casas G. B., Scorza F. (2009) Un approccio "context-based" e "valutazione integrata" per il futuro della programmazione operativa regionale in Europa". In: *Lo Sviluppo Territoriale Nell'economia Della Conoscenza: Teorie, Attori Strategie*, Collana Scienze Regionali, 41.
- Las Casas, G., Murgante, B., & Scorza, F. (2016). Regional Local Development Strategies Benefiting from Open Data and Open Tools and an Outlook on the Renewable Energy Sources Contribution. In *Smart Energy in the Smart City* (pp. 275–290). Springer International Publishing.
- Leone F. e Zoppi C. (2016) Participatory processes and spatial planning. *The Regional Landscape Plan of Sardinia, Italy, Territorio geovernance e sostenibilità*, Franco Angeli, Milano, ISBN: 9788891740984
- Luisi, D. (2016). Dinamiche inclusive e costruzione dell'agency nelle politiche pubbliche partecipate. *ARCHIVIO DI STUDI URBANI E REGIONALI*.



- Manganelli, B., Pontrandolfi, P., Azzato, A., & Murgante, B. (2013). Urban residential land value analysis: The case of Potenza. In *Computational Science and Its Applications–ICCSA 2013* (pp. 304-314). Springer Berlin Heidelberg.
- Murgante B, Tilio L., Lanza V., Scorza F. (2011) Using participative GIS and e-tools for involving citizens of Marmo Platano-Melandro area in European programming activities, in *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Volume 13, Issue 1, March 2011, Pages 97-115
- Pontrandolfi, P. (2010). Contenuti strategici della pianificazione ed esperienze di partecipazione ai processi decisionali. *Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente. Rivista internazionale di cultura urbanistica*, 3(6), 115-126.
- Pontrandolfi, P. et al. (2010) “L’esperienza dei laboratori di Urbanistica Partecipata a Potenza: una iniziativa promossa dai docenti dell’Università per una più efficace attuazione degli strumenti urbanistici” in *Tafter journal*, n.26
- Pontrandolfi, P., & Scorza, F. (2016). Sustainable Urban Regeneration Policy Making: Inclusive Participation Practice. In O. Gervasi, B. Murgante, S. Misra, C. A. M. A. Rocha, C. Torre, D. Tanar, ... S. Wang (Eds.), *Computational Science and Its Applications -- ICCSA 2016: 16th International Conference, Beijing, China, July 4-7, 2016, Proceedings, Part III* (pp. 552–560). Cham: Springer International Publishing. [http://doi.org/10.1007/978-3-319-42111-7\\_44](http://doi.org/10.1007/978-3-319-42111-7_44)
- Pontrandolfi, P. Scorza, F. (2017) Una sperimentazione di strumenti web-based per la partecipazione dei cittadini ai processi di rigenerazione urbana: l’infrastruttura ICT CAST e l’Urban Center Virtuale, in *Atti della XIX conferenza nazionale SIU, Cambiamenti, Responsabilità e Strumenti per l’urbanistica al servizio del Paese. Catania 16-18-Giugno 2016*, Planum Publisher, Roma-Milano 2017
- Scorza, F., Pontrandolfi, P. (2015). Citizen Participation and Technologies: The CAST Architecture. In *Computational Science and Its Applications–ICCSA 2015* (pp. 747–755). Springer International Publishing.
- Tedesco, C. (2005). Una politica europea per la città?: l’implementazione di urban a Bari, Bristol, Londra e Roma (Vol. 104). FrancoAngeli.

# **Progettare la rigenerazione urbana in modo integrato pubblico-privato. Tresigallo (FE), il completamento del PRU e il nuovo scenario per le politiche urbane**

**Gastone Ave**

Università di Ferrara  
Dipartimento di Architettura  
Email: [gastone.ave@unife.it](mailto:gastone.ave@unife.it)

**Francesco Alberti**

Università Politecnica delle Marche  
Dipartimento di Scienze e Ingegneria della Materia e dell'Ambiente ed Urbanistica (SIMAU)  
Email: [f.alberti@univpm.it](mailto:f.alberti@univpm.it)

## **Abstract**

Tresigallo ha avviato nel 2016 il completamento del programma di riqualificazione urbana (PRU) nell'ultimo dei suoi comparti rimasti inattuati: viale Roma, asse centrale del comune. Si apre così un nuovo scenario di rigenerazione urbana per il comune, rafforzando la sua immagine di città di fondazione degli anni Trenta, nota come "Città del Novecento". Il progetto è volto a individuare nuove polarità pubbliche e private lungo l'asse di intervento. La componente paesaggio e il contesto storico diventano le matrici di nuovi scenari di sviluppo, all'interno di una politica urbana volta a contrastare la dispersione.

**Parole chiave:** PRU, rigenerazione urbana, pubblico-privato.

## **Introduzione**

Il caso proposto riguarda il completamento del Programma di Riqualificazione Urbana (PRU) di Tresigallo (Ferrara) all'interno delle politiche urbane che la nuova amministrazione comunale, in carica dal 2016, intende portare avanti in modo integrato tra pubblico e privato. Dopo oltre 15 anni dal suo inizio, il PRU è stato ripreso nel 2016 e sarà completato nel 2017. Tempi lunghi, che stimolano la ricerca di maggiore velocità nella gestione amministrativa, senza tralasciare la necessità di operare nell'interesse pubblico insieme ai soggetti privati. Inoltre, l'ottica deve passare dalla mera riqualificazione urbanistica alla rigenerazione urbana.

Tresigallo è un esempio di città di fondazione ancora poco noto nel panorama italiano, per cui il caso qui proposto va inquadrato non solo nel contesto urbanistico post legge regionale dell'Emilia-Romagna n.19/1998, ma anche nel più ampio quadro demografico e storico del comune.

## **1 | Tresigallo, il contesto demografico e storico**

La popolazione residente a Tresigallo (Ferrara) era di circa 4.750 persone nel 2001 mentre oggi è di circa 4.500 abitanti, a cui si è arrivati con un andamento lineare negativo, analogo a quello di molti comuni del Delta del Po. La stessa Ferrara ha registrato una continua emorragia di popolazione dai massimi storici registrati nel 1971 fino al 2001, anno in cui la popolazione, scesa a 130 mila abitanti, riprende a salire fino a 135 mila persone nel 2010, per poi rimanere altalenante intorno ai 133-134 mila abitanti. Tra i nuovi residenti, coloro che provengono dall'estero sono una percentuale rilevante, con un picco nel 2010 quando su 4.013 nuovi residenti ben 1.596 (40%) era di provenienza estera. A Tresigallo invece la componente di provenienza estera tra i nuovi residenti dal 2001 ad oggi è stata molto più bassa di Ferrara, al massimo intorno al 15%-20%, il che denota che questo piccolo centro esercita una sua attrattiva rispetto ai residenti di altri comuni italiani.

Porre in luce il quadro demografico attuale di questo territorio è necessario per inquadrare il grande balzo che Tresigallo ha avuto negli anni Trenta del secolo scorso, quando in breve, tra il 1933 e il 1939, la popolazione passa da circa 700 persone a 9.000 residenti, il doppio degli attuali. Il piccolo nucleo di

Tresigallo viene rifondato come “Città del Novecento” a seguito dell’iniziativa di Edmondo Rossoni, all’epoca ministro per l’Agricoltura, nato a Tresigallo nel 1884.

Quella di Rossoni è una figura su cui mancano ricerche storiche che evidenzino lo spessore del personaggio, forse messo in ombra dal più noto Italo Balbo, nato nella vicina Ferrara. Nato nel 1884 a Tresigallo, Rossoni emigra all’estero e risiede a lungo in nord America, all’epoca la principale meta degli emigranti italiani. Ritorna in Italia nel 1915, lo stesso anno in cui fa il suo rientro temporaneo dall’Argentina l’architetto Mario Palanti per arruolarsi volontario nell’esercito italiano. L’accostamento con Palanti non è casuale, perché ambedue hanno vissuto ancora a lungo dopo la seconda guerra mondiale (Rossoni muore a Roma nel 1965, Palanti muore a Milano nel 1978) ma vengono dimenticati perché bollati come fascisti. Ambedue hanno avuto meriti diversi, di tipo urbanistico il Rossoni e in campo architettonico il Palanti, che una analisi storica più distaccata potrà fare emergere.

Che il Rossoni fosse un dichiarato fascista non ci sono dubbi, viste le sue molte cariche. È stato, tra l’altro, segretario generale della Confederazioni dei sindacati fascisti, membro del Gran consiglio del fascismo, ministro per l’Agricoltura, direttore della rivista *La stirpe*. Con un tale curriculum non stupisce la sua condanna all’ergastolo del 1945. Fugge in Canada, da cui ritorna un anno dopo quando la Cassazione annulla la sentenza. Su Palanti si è scritto della sua simpatia per il fascismo, ma forse lui vi vedeva solo un committente per i suoi progetti (Ave, 2016). Rossoni non era architetto, e al contrario di Palanti non aveva bisogno di ingraziarsi il regime, perché ne era parte e lo ha usato per realizzare il suo sogno, fondare una nuova città laddove era nato, ovvero in mezzo al vuoto della campagna ferrarese. Solo di recente Tresigallo è stata analizzata con occhi nuovi (Muroni, 2015). Il quadro fatto da questo scrittore, un giovane attore di Ferrara, si è esteso al contesto sociale dell’area di Tresigallo (Muroni, 2017), con una attenzione per le storie personali che ricorda le migliori indagini italiane sui poveri (Revelli, 1977a, 1977b).

## **2 | Dalla riqualificazione urbanistica alla rigenerazione urbana**

La ripresa dell’attuazione del PRU nel 2016 è stata resa possibile grazie al reperimento da parte del Comune di nuovi finanziamenti ed alla gestione efficiente degli stessi con una attenzione mirata ad abbreviare le procedure. Come in molti altri casi in Emilia-Romagna, il PRU di Tresigallo ha richiesto per l’attuazione molti anni, con il rischio conseguente di perdere per strada la visione originale del progetto. Pertanto, la prima operazione svolta alla ripresa dei lavori è stata quella di ricucire il filo interrotto della memoria storica. È emerso, dalla stessa relazione del PRU, che il progetto non poteva esaurirsi nella sola ripavimentazione dei vari ambiti individuati (piazza Italia, piazza della Repubblica, viale Roma, ecc.), ma doveva essere completato dalla previsione di alcuni interventi mirati su aree private contermini, e dal restauro delle facciate di una serie di edifici pubblici e privati.

I limiti di un intervento ristretto alle pavimentazioni era già emerso nell’ambito di piazza della Repubblica, che nel disegno di Rossoni avrebbe dovuto essere il nuovo cuore della cittadina, mentre nella realtà si anima solo in occasione del settimanale mercato ambulante. Lo stesso problema si sarebbe manifestato, su una scala maggiore, in viale Roma, un asse stradale di dimensioni sproporzionate rispetto al contesto (larghezza della carreggiata centrale 12,80 m oltre a due controviali larghi 3,50 m ciascuno, e a due aiuole lineari larghe 1,60 ciascuna).

L’azione del Comune si è rivolta da un lato a completare la riqualificazione fisica degli ambiti del PRU, per tutto ciò che concerne la componente pubblica. Dall’altro lato, ha innescato azioni verso i privati per coinvolgerli nella riqualificazione fisica dei luoghi. Ma il vero salto di qualità si potrà fare se il Comune realizzerà la concentrazione di attività, servizi ed eventi lungo l’asse di viale Roma in modo da portare vita autonoma allo spazio urbano recuperato. Ciò è possibile se il Comune agirà come attore attivo nel mercato immobiliare (un vero e proprio “promotore pubblico”), stimolando la concentrazione di nuovi attrattori di traffico pedonale e veicolare lungo l’asse di viale Roma. Ad oggi sembra che il Comune punti ad acquistare un immobile cielo-terra, un tempo utilizzato come attività commerciale ma ora vuoto, con affaccio su viale Roma. Una volta ristrutturato, l’immobile dovrebbe ospitare la sede della ASL. La normale attività del servizio, con il via vai di persone e mezzi, sarà un piccolo ma significativo tassello per incrementare la centralità del luogo, con effetti positivi sull’intorno.

## **3 | Nuovi paradigmi per politiche urbane sostenibili**

A partire dalla fine degli anni settanta le politiche pubbliche di molte città in Europa si rivolgono, con modalità diverse, al recupero e alla riqualificazione urbana. A Tresigallo gli interventi si concentrano all’inizio sul patrimonio edilizio storico, come nel recupero dell’ex Casa del Fascio, dell’ex Municipio, del Complesso Sanatoriale ex Boeri, fino alla Casa della Cultura, per proseguire poi con la ristrutturazione

urbanistica degli ambiti di piazza Italia e su piazza della Repubblica. Negli ultimi anni l'attenzione si è spostata su una riqualificazione intesa come integrazione tra interventi sullo spazio fisico e interventi sullo spazio sociale. A differenza di molti progetti urbani realizzati su aree libere o dismesse, il PRU di Tresigallo agisce nel cuore della città esistente, entro uno scenario aperto, processuale e strategico, che attiva l'iniziativa degli attori sociali ed economici per trasformarsi in programma di azioni.

Il Comune ritiene che sono necessari nuovi paradigmi in cui i progetti urbani siano strumenti efficaci per attirare nelle città investimenti e attività di mercato integrate con il loro potenziale culturale e con la valorizzazione del patrimonio, che non può essere visto solo in chiave finanziaria: non è la dismissione del patrimonio pubblico che deve finanziare la rigenerazione urbana. Al contrario, politiche mirate di riqualificazione del patrimonio devono guidare attraverso progetti pilota la ripresa di investimenti privati nella città consolidata. Comprendendo le parti pubbliche e le parti private della città in un unico progetto di città sarà possibile sviluppare nuove forme di perequazione improntate al miglioramento della qualità urbana all'interno dei tessuti urbani esistenti.

Il cambio di paradigma dalla città dell'espansione a quella della rigenerazione parte dalla valorizzazione del patrimonio pubblico sottoutilizzato e dalla redistribuzione sociale del plusvalore che si genera dagli interventi di trasformazione. Ma per raggiungere risultati significativi occorre introdurre sistemi incentivanti che agiscano sulla proprietà diffusa, motore della riqualificazione, e allo stesso tempo introdurre meccanismi disincentivanti nelle aree urbanizzabili: non solo l'attribuzione di bassi indici perequativi ma anche l'introduzione di una fiscalità immobiliare che tende a ripartire i maggiori costi di intervento nella città consolidata con quelli minori nelle aree libere esterne. Non solo la riqualificazione, ma anche la rigenerazione dovrà essere l'occasione per realizzare nuove centralità nella città consolidata (Clementi, 2016a).

L'obiettivo generale riguarda il contrasto alla desertificazione commerciale e la rivitalizzazione della città: quel sistema integrato di residenza, servizi, commercio, cultura che costituisce il tessuto sociale e assicura la permanenza di un equilibrio tra le attività insediate. Ogni progetto di rigenerazione urbana deve poter contare sull'insostituibile spinta dei cittadini, perché solo mediante una loro convinta partecipazione si possono realizzare interventi auto sostenibili, cioè sorretti dalla capacità di una gestione efficace e duratura.

La rigenerazione urbana, per il territorio del basso ferrarese e soprattutto per il centro urbano di Tresigallo, è dunque un modo di intervenire sulle situazioni urbane con progetti che puntano ad un risultato economico e sociale (Bronzini, Bedini, 2016), oltre che ad una trasformazione fisica della città: un risultato che non può essere di pura conservazione del tessuto sociale esistente ma che deve favorire un equilibrio dinamico tra le sue componenti.

Il progetto esprime la volontà dell'operatore pubblico insieme ai principali soggetti privati e alla cittadinanza per un rilancio economico e sociale della città. Cardini del progetto sono alcune opere pubbliche (es. complesso "Bar Roma", nuova "Casa Protetta", Teatro '900, Palazzo Pio, ecc.), che vedono viale Roma come asse strutturante del centro storico, matrice di una nuova qualità urbana. Per conseguire questo risultato occorre tenere conto delle trasformazioni profonde intervenute: la crisi economica, le mutate condizioni demografiche e una diversa domanda di socialità, l'assoluta necessità di frenare il consumo di suolo una attenzione sempre maggiore alla sostenibilità ambientale degli interventi.

Tresigallo punta ad una attuazione del PRU riscoprendo l'originaria vocazione di intervento integrato tra forze pubbliche e private, prevista dalla L.R. 19/1998, ma spesso lasciata in ombra a vantaggio dei soli aspetti formali degli interventi. Si intende proseguire e completare la visione che è stata avviata negli ambiti di piazza Italia e piazza della Repubblica. Il progetto mira non solo a rendere viale Roma nuovamente il fulcro vivo e vivace della "Città del Novecento", ma anche ad innalzare il livello di gerarchia urbana del centro storico di Tresigallo nei confronti dei territori contermini.

#### **4 | Tresigallo - Viale Roma. Rigenerare la città esistente**

Il Comune di Tresigallo ricade nel territorio interessato dal Programma Speciale d'Area del Basso Ferrarese, individuato dagli Accordi di programma di cui alla L.R. 19/8/1996, n. 30: "Norme in materia di programmi speciali d'area", che si propone di intervenire in ambiti urbani con finalità di programmazione strategica, in merito al miglioramento della qualità urbana, della valorizzazione delle emergenze architettoniche di pregio, e del rafforzamento dei luoghi di coesione sociale.

Il programma individua nel centro urbano di Tresigallo caratteri rilevanti in ambito urbanistico, architettonico e storico, che ne determinano un impianto di notevole interesse per *la città di fondazione del novecento* nel basso ferrarese. Per questo, il Comune ha dato avvio ad un programma di opere pubbliche

tese a migliorare la qualità urbana e la vivibilità degli spazi pubblici nel capoluogo e soprattutto nel centro storico. Nello specifico, meritano citazione gli interventi di realizzazione della pista ciclabile di via Giordano Bruno che lambisce il centro storico mettendolo in relazione con una parte di zona residenziale ed una zona a destinazione produttiva con vocazione di artigianato di servizio, la realizzazione della pista ciclabile di via Dante Alighieri interna al centro storico, con notevole aumento della sicurezza della circolazione pedonale e ciclabile, la riqualificazione di piazza Repubblica, il recupero dell'ex GIL ora Casa della Cultura e sede della biblioteca con uffici pubblici destinati all'Unione Terre e Fiumi, il recupero della ex sede municipale ora destinata ad alloggi di edilizia residenziale sociale (ERS), il rifacimento e rifunzionalizzazione della pista ciclabile che costeggia la provinciale via del Mare da Final di Rero a Tresigallo e la riqualificazione di piazzale Scienze, via del Lavoro, via Vittoria e via Garibaldi, riproposte secondo i canoni di costruzione originali.

Con l'attuazione dell'intervento sull'asse di viale Roma, che segue i lavori fatti negli altri ambiti del PRU, si completerà il recupero del nucleo storico di Tresigallo. L'intervento, articolato in due stralci funzionali, comprende la ripavimentazione della intera sede stradale, inclusi i vialletti ciclo-pedonali laterali dissestati dalla crescita delle radici delle essenze arboree presenti.

L'intervento è stato realizzato in conformità agli indirizzi concordati con il Ministero dei Beni Culturali e Ambientali (MIBAC) in continuità con gli interventi già realizzati nelle vicine piazza Italia e piazza Repubblica. Il materiale nuovo utilizzato, risulterà affine a quello preesistente. In particolare la pavimentazione della strada verrà eseguita in masselli prefabbricati autobloccanti di cemento, di colore grigio, dello spessore di circa otto centimetri, mentre la pavimentazione dei due controviali pedonali verrà realizzata con mattonelle in asfalto pressato uguali a quelle attualmente esistenti, di spessore inferiore.

## **5 | Conclusioni: la riqualificazione urbanistica come inizio della rigenerazione urbana**

Nel predisporre le soluzioni di riassetto morfologico e funzionale delle aree, si è tenuto conto del programma complessivo delle opere pubbliche in corso di attuazione, così da far diventare l'intervento su viale Roma il fulcro dell'asse cardo-decumano su cui attestare gli altri cantieri in corso di completamento. C'è la convinzione, quindi, che il progetto urbano (Clementi, 2016b) debba esprimere un'idea di città capace di interpretare criticamente il contesto e capace, al tempo stesso, di esaltarne le potenzialità impresse nella trama stratificata di relazioni con il passato e con il presente. In queste aree centrali si gioca la possibilità di migliorare la competitività di Tresigallo introducendo nuove funzioni di interesse sovra locale, con un rafforzamento della coesione sociale e della sostenibilità ambientale del comune. Queste aree possono aprire il comune ad una visione nuova, ricca di capacità di emanciparsi dalle logiche di mercato che ne hanno depresso fino ad oggi le notevoli potenzialità culturali per non rinunciare a vere occasioni per una effettiva rigenerazione urbana di alto profilo.

Il progetto urbano dovrà diventare occasione di convergenza di molteplici politiche settoriali territoriali configurandosi, in definitiva, come uno strumento strategico (Ave, Corsico, 1994) e contemporaneamente conformativo ai fini dello sviluppo sostenibile, inclusivo e competitivo della città (Fondacci, 2015, Russo, 2017). In seguito, il Piano Operativo Comunale (POC) e soprattutto il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) dovranno dimostrarsi capaci di instaurare rapporti di maggiore interdipendenza con programmi di sviluppo (POR/FESR), mitigando le proprie storiche rigidità a favore di soluzioni processuali e sicuramente più elastiche. La XX conferenza SIU verte sul tema "Urbanistica e/è azione pubblica". Il caso del PRU di Tresigallo dimostra, a nostro avviso, che gli urbanisti non solo possono e debbono svolgere una azione pubblica, ma che tale azione deve essere efficiente ed efficace anche nei tempi di attuazione. Solo così si potrà affermare l'interesse pubblico partecipato e condiviso con i soggetti privati della città e con gli altri soggetti pubblici del territorio. La legittimità del ruolo degli urbanisti o discende dalla loro utilità per le comunità locali o è vano raccontarla o cercarla nei convegni.

## **Attribuzioni**

La redazione dei punti 1 e 2 è di Gastone Ave, la redazione dei punti 3 e 4 è di Francesco Alberti; la redazione del punto 5 e dei punti "Abstract" e "Introduzione" sono di Gastone Ave e Francesco Alberti. La responsabilità dell'articolo è di ambedue gli autori.

### Riferimenti bibliografici

- Ave G. (2016), “Una presentazione del libro ‘Italia-Argentina andata e ritorno’, curato da Giovanna D’Amia”, in: *Territorio*, n. 75, pp. 211-212.
- Ave G., Corsico F. (a cura di, 1994), *Marketing urbano in Europa*, Torino Incontra, Torino.
- Bronzini F., Bedini M.A. (2016), “The New Territories of Urban Planning. The issue of the Fringe Areas and Settlements”, in: *Land use Policy*, 130-138.
- Clementi A. (2016a), “*Strategie della resilienza urbana*” in: Clementi A., Alberti F., Zazzero E. (a cura di), *Ferrara-Holistic. Prevenire il rischio sismico*, Maggioli, Rimini.
- Clementi A. (2016b), *Forme imminenti. Città e innovazione urbana*, List Lab, Trento.
- Fondacci L. (a cura di, 2015), *Sinergie per città e territori*, INU Edizioni, Roma.
- Muroni S. (2015), *Tresigallo, città di fondazione. Edmondo Rossoni e la storia di un sogno*, Pendragon, Bologna.
- Muroni S. (2017), *Dall'alto della pianura. Storie di amore e di follia*, Pendragon, Bologna.
- Revelli N. (1977a), *Il mondo dei vinti. Testimonianze di vita contadina. 1. La pianura. La collina*, Einaudi, Torino.
- Revelli N. (1977b), *Il mondo dei vinti. Testimonianze di vita contadina. 2. La montagna. Le Langhe*, Einaudi, Torino.
- Russo M. (2017), “La resilienza al cambiamento climatico come paradigma dell’Agenda Urbana”, in: Pasqui G. (a cura di), *Secondo Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Il Mulino, Bologna.

# Un'infrastruttura verde nell'area metropolitana di Cagliari: corridoi ecologici come connessioni tra i Siti della Rete Natura 2000

**Ignazio Cannas**

Università degli Studi di Cagliari  
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
Email: [ignazio.cannas@unica.it](mailto:ignazio.cannas@unica.it)  
Tel: 070.6755200

**Corrado Zoppi**

Università degli Studi di Cagliari  
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
Email: [zoppi@unica.it](mailto:zoppi@unica.it)  
Tel: 070.6755213

## Abstract

Un importante insieme di servizi ecosistemici (SE) messi a disposizione dalle infrastrutture verdi (IV) è fondato sulla protezione e l'accrescimento di habitat e specie, cioè sulla conservazione ed il miglioramento della biodiversità. Il secondo obiettivo della Strategia dell'Unione Europea sulla biodiversità fino al 2020 raccomanda che gli ecosistemi ed i servizi da loro offerti siano conservati ed accresciuti mediante la realizzazione di IV, e che quelli degradati siano recuperati in ragione di almeno il 15%. In quest'ottica, la frammentazione degli habitat può essere considerata una delle cause più significative del decadimento dell'efficacia delle IV a rendere disponibili SE basati sugli habitat, in quanto ne depauperano la potenzialità del collegamento in rete degli habitat. Il contributo definisce e sviluppa un approccio metodologico per individuare corridoi ecologici (CE) che colleghino i Siti della Rete Natura 2000 (SRN2)–sulla base dell'identificazione di aree funzionali capaci di offrire SE legati al mantenimento ed all'accrescimento della biodiversità. La metodologia si sviluppa in due fasi. Nella prima, si identificano le aree più adatte a far parte di un CE in relazione alla connettività, cioè alla capacità negativa a produrre frammentazione del paesaggio. Nella seconda, si valuta, attraverso un modello di scelta discreta, i CE individuati nella prima fase con riferimento alla loro attitudine ad essere inclusi in una IV metropolitana (IVM), a partire da una tassonomia territoriale fondata su caratteristiche concernenti l'appartenenza alla Rete Natura 2000, l'*habitat suitability*, ed i potenziali ricreativo e paesaggistico.

**Parole chiave:** Siti Natura 2000, infrastrutture verdi, corridoi ecologici.

## Introduzione

I corridoi ecologici (CE) sono importanti elementi spaziali in grado di migliorare la coerenza strutturale delle reti ecologiche, supportando la connettività in termini di migrazione delle specie selvatiche, la loro distribuzione geografica e relativo scambio genetico. Quali elementi connettivi, i CE potrebbero minimizzare le minacce derivanti dall'elevata pressione ambientale generata dagli esseri umani, come pratiche agricole e forestali, inquinamento, infrastrutture improprie e urbanizzazione. Tali minacce possono causare notevoli impatti negativi sull'ambiente e frammentazione della matrice ecosistemica (D'Ambrogi *et al.*, 2004).

Baudry *et al.* (1988) sostengono che gli spostamenti delle specie, all'interno di un contesto di rete ecologica, dipendono da fattori correlati alla fauna e alla flora selvatici, e si realizzano attraverso elementi spaziali connettivi definiti come CE.

La connettività dei CE, in contrapposizione al concetto di connessione, che esprime una semplice contiguità ecosistemica, racchiude in sé aspetti fisico-territoriali (posizione spaziale degli ecosistemi e loro continuità fisica; presenza, tipo e dimensione di elementi naturali e antropici) e aspetti ecologico-funzionali (percezione funzionale delle specie; loro esigenze ecologiche e comportamentali e loro grado di specializzazione) (Battisti *et al.*, 2004; D'Ambrogi *et al.*, 2013, 2015).

Una infrastruttura verde (IV), riportando una definizione operativa, è una “rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici (SE). Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosi-

stemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine. Sulla terraferma, le infrastrutture verdi sono presenti in un contesto rurale e urbano”<sup>1</sup>. Inoltre, “grazie all’operato degli ultimi 25 anni nell’istituzione e consolidamento della rete, la struttura portante delle IV dell’Unione Europea è già una realtà. La rete comprende una riserva di biodiversità da cui si può attingere per ripopolare e rivitalizzare ambienti che versano in condizioni di degrado e che può catalizzare lo sviluppo delle IV. Ciò contribuirà inoltre a ridurre la frammentazione dell’ecosistema, potenziando la connettività tra siti della rete Natura 2000 e raggiungendo così gli obiettivi dell’articolo 10 della Direttiva Habitat”<sup>2</sup>. È evidente che il concetto di IV è strettamente legato ai SE ed implica, inoltre, una rete spaziale di aree da proteggere operativamente (Liquete *et al.*, 2015).

La pianificazione territoriale, sia di livello urbano che di livello territoriale, può affrontare in modo efficace la questione della creazione, dello sviluppo e del monitoraggio delle attività relative alle reti di IV e di SE.

L’implicazione è che anche che le IV rivestono una notevole importanza in questioni come il ripristino della biodiversità e la riduzione della frammentazione degli ecosistemi e della loro capacità di fornire SE (Commissione Europea, 2012). Di conseguenza, un obiettivo globale delle politiche di gestione delle IV può essere identificato dalla questione del ruolo svolto dalle IV nel promuovere e migliorare la fornitura di SE e il ripristino degli habitat (EEA, 2014; Liquete *et al.*, 2015).

In questo studio, viene proposto un approccio metodologico per identificare i potenziali CE in grado di connettere i Siti della Rete Natura 2000 (SRN2), sulla base di una priorità funzionale di unità areali (UA), relativamente alla loro idoneità a fornire SE in materia di valorizzazione della biodiversità.

La metodologia consiste di due fasi: nella prima, si identificano le UA più idonee per l’inclusione in un potenziale CE sulla base della loro connettività, quindi sul loro contributo negativo alla frammentazione; nella seconda, si valutano, attraverso un modello a scelta discreta, le UA costituenti i CE, individuati nel punto precedente, in relazione alla loro idoneità di essere incluse in una IV metropolitana (IVM), partendo da una tassonomia territoriale basata su caratteristiche di biodiversità legate ai SRN2, sul valore di conservazione e sulle attività ricreative e potenziali paesaggistici, proposta da Lai e Leone (2017).

Il contributo è organizzato come segue: nella seconda sezione vengono discusse le metodologie utilizzate per sviluppare quanto sopra menzionato e vengono descritte le componenti del database spaziale utilizzato per l’approccio metodologico, ossia identificare i CE e individuare i rapporti tra i CE e le IVM; nella terza sezione vengono discussi i risultati; infine, nell’ultima parte vengono esposte le conclusioni, presentando le implicazioni sulle politiche di pianificazione, mettendo in evidenza alcuni *caveat* e proponendo suggerimenti per una ricerca futura.

## Area di studio

Lo studio si focalizza sul contesto della Città Metropolitana di Cagliari, un’area amministrativa situata nella Sardegna meridionale (Figura 1), istituita ai sensi della L.R. n. 2016/2, comprendente, nei suoi confini, 17 Comuni. La superficie totale è di 1.247 km<sup>2</sup>. I più importanti nodi di trasporto strategico regionale identificabili nell’area di studio sono il Porto di Cagliari e l’Aeroporto Internazionale di Elmas. La popolazione residente ammonta a circa 430.000 abitanti.

L’area metropolitana, utilizzando la classificazione di livello 1 del CORINE<sup>3</sup> Land Cover (CLC) (EEA, 2013), mostra la seguente copertura del suolo: 10%, artificiale; 32%, agricola; 52%, aree forestali e seminaturali; 3%, zone umide; 3%, corpi idrici. Aree artificiali, zone umide e principali corpi idrici sono situati in posizione centrale nella Città Metropolitana e sono circondati da aree rurali. Foreste e aree seminaturali si trovano principalmente nei lati occidentali e orientali.

L’area di studio, oltre a comprendere la Città Metropolitana di Cagliari, interessa anche alcune estensioni territoriali riguardanti tre ambiti paesaggistici del Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna (PPR) e i confini dei SRN2 localizzati nella Città Metropolitana (Figura 1).

La dimensione totale dell’area di studio è di circa 1.786 km<sup>2</sup>, ed include 30 Comuni e 19 SRN2, dei quali 6 Zone di Protezione Speciale (ZPS), 3 Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e 10 Zone Speciali di Conservazione (ZSC).

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni concernente “Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa”, COM (2013) 249 final, Bruxelles, 6 maggio 2013.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> CORINE è l’acronimo di *COOrdination de l’INformation sur l’Environnement* [coordinamento dell’informazione sull’ambiente].



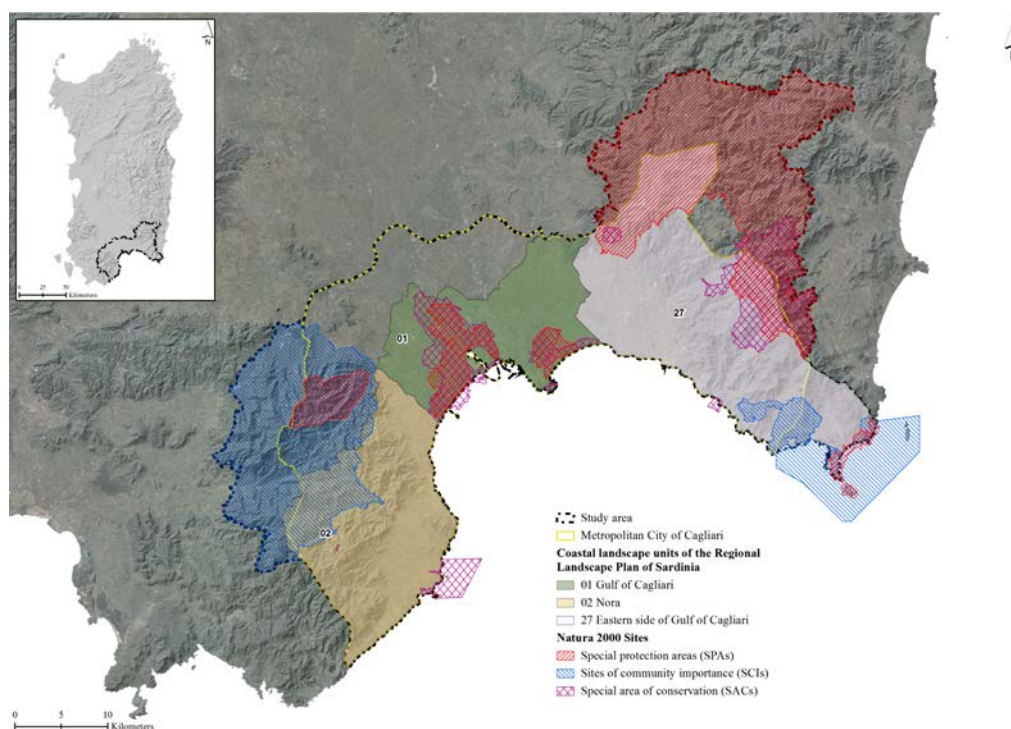


Figura 1 | Area di studio: la Città Metropolitana di Cagliari e le estensioni relative ai SRN2 e agli ambiti del PPR.

## Metodologia

La Convenzione sulla diversità biologica<sup>4</sup> definisce un “ecosistema” come “un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microrganismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un’unità funzionale” e suggerisce un approccio ecosistemico che integri la gestione del territorio, dell’acqua e delle risorse biologiche, al fine di promuovere la conservazione e l’uso sostenibile.

Le metodologie scientifiche coinvolgono processi, funzioni e interazioni tra gli organismi e il loro ambiente. Gli esseri umani stessi sono, a loro volta, componenti degli ecosistemi e da essi traggono benefici, in termini di SE (MEA, 2003).

Il nostro studio si concentra su un tema che interpreta i CE come elementi spaziali composti da UA in grado di supportare la connettività degli habitat e la loro protezione e, in tal modo, favorire la fornitura di SE.

L’identificazione di UA prioritarie componenti i CE implica la definizione di una loro configurazione spaziale in una struttura connettività spaziale in grado di proteggere le funzioni della biodiversità e la loro persistenza a lungo termine (Snäll *et al.*, 2016).

Dal momento che un CE è intrinsecamente un collegamento spaziale fra nodi di una rete (ecologica, in questo caso), la sua identificazione è oggetto di metodi di modellazione spaziale e metodi di pianificazione, il cui scopo è identificare prioritariamente le UA che massimizzano l’offerta dei SE, garantendo allo stesso tempo efficienti spostamenti di diverse specie. Tale questione viene affrontata, nella prima metodologia proposta, individuando un insieme di potenziali CE, sulla base di diversi livelli di input (una potenziale idoneità biologica delle UA e un’integrità ecologica combinata in una mappa di resistenza). Invece, nella seconda metodologia, si definisce un approccio operativo per valutare i CE così identificati come elementi di una IVM. Lai e Leone (2017) propongono una tassonomia dell’intera Città Metropolitana di Cagliari basata su tre fattori: un valore di conservazione, definito in termini di habitat di interesse comunitario (ai sensi delle disposizioni della Direttiva “Habitat” n. 92/43/CEE); un valore naturale, legato alla capacità

<sup>4</sup> La Conferenza di Nairobi per l’adozione della Convenzione sulla diversità biologica si è tenuta il 22 maggio del 1992. Come riportato sul sito ufficiale della Convenzione (<https://www.cbd.int/convention/> [ultimo accesso: 9 Febbraio 2018]), “La Convenzione è stata messa a disposizione per la firma il 5 giugno 1992 alla Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo (Rio “Summit Terra”), rimanendo a disposizione fino al 4 giugno 1993, data alla quale aveva ricevuto 168 firme. La Convenzione è entrata in vigore il 29 dicembre 1993, ovvero 90 giorni dopo la 30ª ratifica. La prima sessione della Conferenza delle Parti fu programmata dal 28 novembre al 9 dicembre 1994 alle Bahamas”.

della biodiversità di fornire SE; un valore di ricreazione, rappresentativo dei sentimenti e delle percezioni degli utenti sugli spazi aperti in termini di potenziale ricreativo (Tabella I).

I CE sono selezionati come collegamenti tra i SRN2 compresi nella Città Metropolitana di Cagliari, privilegiando le aree funzionali più adatte per essere incluse in un sistema connettivo tale da minimizzare la frammentazione paesaggistica. Attraverso un *overlay* dei risultati tassonomici di Lai e Leone e dei CE selezionati, viene effettuata una categorizzazione dicotomica degli elementi appartenenti ai CE, associando a ciascuno il valore 1 se l'elemento è incluso nella IVM, 0 se non lo è.

Nei due sottoparagrafi successivi vengono descritti i due temi focali dello studio, riguardanti: l'uno, l'individuazione di potenziali CE; l'altro, la caratterizzazione dei CE con riferimento alla IVM.

Nel primo, relativo all'identificazione dei CE, vengono descritti i materiali utilizzati, quali: la carta di copertura del suolo prodotta dalla Regione Autonoma della Sardegna (RAS); il sistema di monitoraggio regionale sardo, il concetto sull'integrità ecologica e lo strumento GIS utilizzato per l'analisi spaziale. Inoltre, viene discussa la mappatura dell'idoneità rispetto alla mappatura della resistenza e l'integrazione dei concetti di resistenza e connettività ecologica per l'identificazione dei CE.

Nel secondo, relativo alla caratterizzazione dei CE con riferimento alla IVM, viene descritto l'approccio metodologico di scelta discreta utilizzato per la valutazione dei CE identificati attraverso la identificazione delle UA prioritarie, ossia più idonee in termini di connettività. La valutazione è basata su un modello di scelta discreta (DCM), ovvero un modello *Logit* DCM (LM). Il LM è utilizzato per identificare i CE in termini di idoneità ad essere incluse in un IVM, a partire dalla tassonomia territoriale proposta da Lai e Leone (2017). Viene utilizzato un approccio discreto in quanto la variabile dipendente, che indica se un elemento territoriale appartiene alla IVM, assume valori che possono essere facilmente divisi in due gruppi reciprocamente esclusivi. In questo caso, i DCM dicotomici sono i più adeguati, mentre i modelli di regressione sarebbero preferibili se non fosse possibile identificare i raggruppamenti dei dati. Per quanto riguarda le variabili esplicative, non esiste alcuna perdita di informazioni in quanto tutti i valori delle variabili utilizzate nel modello non sono soggetti a trasformazioni. In questo studio viene utilizzato un modello LM per l'analisi spaziale per valutare se, e, in che misura i CE che connettono i SRN2 possano essere identificate come elementi di una IVM, le cui caratteristiche sono definite attraverso la tassonomia proposta da Lai e Leone (2017). Questo approccio costituisce un ulteriore passo avanti nell'uso dei DCM, in quanto utilizzato in diversi contesti scientifici e tecnici nel campo dell'analisi spaziale e della pianificazione regionale e urbana.

### **Individuazione di potenziali CE**

In diversi studi (Adriaensen *et al.*, 2003; Beier *et al.*, 2003; EEA, 2014; Lechner *et al.*, 2017; Liqueste *et al.*, 2015; Sawyer *et al.*, 2011; Zeller *et al.*, 2012) si evince che un approccio funzionale all'identificazione spaziale dei CE si basa su una classe di algoritmi denominati *Least Cost Path* (LCP). Questo tipo di approccio consente di stabilire una priorità sulle UA per definire le connessioni tra i SRN2. Adriaensen *et al.* (2003) propongono una esaustiva spiegazione relativa a questa metodologia. Gli input sono costituiti da due elementi: uno rappresenta le unità spaziali che necessitano di essere analizzate in termini di connettività, dalle quali ha origine lo spostamento; l'altro rappresenta gli elementi spaziali di attrito/resistenza, ossia una griglia in cui ogni cella ha un valore di resistenza, cioè una variabile di costo, rispetto allo spostamento, associata in funzione del tipo di copertura di suolo presente nella cella. Un percorso del tipo LCP rappresenta la modalità meno costosa che potrebbe essere scelta dalle specie per gli spostamenti da una UA ad un'altra. In questo tipo di approcci si assume che le specie percepiscano il movimento come un costo rappresentato dalla resistenza opposta dalle UA al movimento, che rappresenta un valore composito di energia spesa per spostarsi, rischio di mortalità e impatto negativo sul futuro potenziale riproduttivo.

Sawyer (2011) afferma che gli approcci basati su LCP sono particolarmente idonei per analizzare e progettare i corridoi fra habitat basati sulla considerazione della resistenza al movimento delle specie. L'efficacia del LCP può essere influenzata dalla qualità dei dati di input, in questo senso le opinioni degli esperti, o altre tecniche, possono contribuire alla creazione di opportune mappe dei valori di resistenza. Seppure le analisi si basino su interpretazioni soggettive, l'approccio è molto utile per la gestione del territorio al fine di identificare dove i potenziali CE possano supplire alle priorità ambientali riscontrate per un particolare paesaggio.

In questo contributo viene sviluppata un'analisi di connettività basata sui seguenti passi: in primo luogo, viene costruita una mappa estesa su tutta l'area di studio usando i valori di idoneità disponibili in letteratura (RAS, 2010) e dati relativi all'integrità ecologica (Burkhard *et al.*, 2012); in secondo luogo, viene costruita una mappa di resistenza data dal valore inverso della mappa di idoneità combinata con la mappa

dell'integrità ecologica; quindi, viene utilizzato *Linkage Mapper*<sup>5</sup> per individuare i collegamenti tra i SRN2 come percorsi di costo minimo e, in tal modo, identificabili come potenziali CE.

*Linkage Mapper* è uno strumento GIS concepito per analizzare la connettività fra gli habitat in scenari di vasta scala riguardanti la fauna selvatica; utilizza, in input, mappe vettoriali di UA sorgenti di movimento e mappe raster di resistenza al movimento, dove le celle rappresentano valori che riflettono il costo energetico, la difficoltà o il rischio di mortalità nel muoversi nel paesaggio. Utilizzando l'approccio LCP e analisi del tipo *Cost Weighted Distance* (CWD), *Linkage Mapper* produce mappe di resistenza totale cumulata, definendo in tal modo UA potenzialmente utilizzabili per il movimento degli animali tra aree specifiche di interesse (McRae *et al.*, 2011), descrivendo in tal modo le caratteristiche di connettività tra le UA.

Utilizzando, come dati in input, uno shapefile contenente i SRN2 del contesto metropolitano di Cagliari e una mappa raster delle resistenze al movimento, *Linkage Mapper* definisce una mappa di resistenza totale cumulata legata al movimento, modellando le analisi di connettività attraverso dati di adiacenza e distanza, supportate da analisi CWD e algoritmi LCP. In tal maniera, possono essere individuati elementi lineari LCP ascrivibili come corridoi a basso costo e la spazialità dei pesi cumulati in una singola mappa raster basata su CWD (McRae *et al.*, 2011).

Il modello di calcolo di *Linkage Mapper* si basa sulla somma cumulativa delle mappe raster relative a coppie di aree analizzate secondo il metodo CWD. Ad esempio, se A e B sono due aree principali della rete che si vuole analizzare in termini di connettività, i potenziali corridoi LCP vengono normalizzati come segue:

$$NLCC_{AB} = CWD_A + CWD_B - LCD_{AB} \quad (1)$$

Dove  $NLCC_{AB}$  è il corridoio normalizzato a basso costo che collega le aree principali A e B,  $CWD_A$  è la distanza ponderata rispetto al costo dall'area centrale A,  $CWD_B$  è la distanza ponderata rispetto al costo dall'area centrale B e  $LCD_{AB}$  è la distanza ponderata dal costo accumulata spostandosi lungo il percorso potenziale a basso costo che collega le due aree principali (McRae *et al.*, 2011).

Nei sottoparagrafi successivi vengono descritti i materiali utilizzati e la procedura seguita per la costruzione della mappa di resistenza finale, rappresentativa della priorità assegnabile alle UA per l'identificazione di un potenziale CE. Ogni mappa raster, descritta successivamente, viene creata con una risoluzione di 625 m<sup>2</sup> per pixel (un pixel = 25x25 m<sup>2</sup>), una risoluzione ottimale rispetto alla mappa di copertura del suolo della RAS. Inoltre, viene sempre utilizzato il livello 3 della classificazione CLC.

#### *La Carta dell'uso del suolo*

La RAS ha pubblicato, nel 2008, una mappa della copertura del suolo alla scala 1:25.000. Si tratta di un database geografico di unità spaziali la cui classificazione è stata adattata alla situazione locale considerando la codifica standard della CLC, fino al livello 5. Le unità areali rappresentano le coperture del suolo; mentre, le unità lineari rappresentano una potenziale rete idrografica (ad esempio canali e corsi d'acqua, fiumi, flussi e fossi) e la rete di trasporto (reti ferroviarie e stradali).

#### *Il sistema di monitoraggio*

La RAS, a partire dal 2008, ha attuato un sistema di monitoraggio relativo allo stato di conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario nel territorio regionale (RAS, 2010), dove, per ciascun SRN2, sono stati mappati i valori di idoneità specie-specifica riferiti alla singola classe di copertura del suolo. I valori di idoneità derivano dalle analisi sviluppate nella "Rete Ecologica Nazionale" (REN) (Boitani *et al.*, 2002). Nella REN, l'elenco delle specie faunistiche analizzate non comprende tutte le specie elencate nella Direttiva Habitat e contenute nei formulari standard dei SRN2. Per questo motivo i valori di idoneità non sono identificati per tutte le specie del territorio regionale sardo, e la valutazione per singola classe CLC non include tutte le specie. I valori di idoneità sono definiti come segue: 0 (non idoneo), ossia elementi spaziali che non soddisfano i requisiti ecologici delle specie; 1 (bassa idoneità), ossia elementi spaziali che possono supportare la presenza della specie, ma in maniera non stabile nel tempo; 2 (idoneità media), ossia elementi spaziali che possono supportare la presenza stabile della specie, ma che nel complesso non risultano habitat ottimali; 3 (alta idoneità), cioè elementi spaziali ottimali per la presenza stabile della specie. Infine, la mappatura riguarda solo le superfici interne ai confini dei SRN2.

<sup>5</sup> *Linkage Mapper* può essere scaricato all'indirizzo: <http://www.circuitscape.org/linkagemapper> [ultimo accesso: 9 Febbraio 2018].

### *I valori di integrità ecologica*

Burkhard *et al.* (2009, 2012) propongono una matrice in cui vengono assegnati valori qualitativi a 44 classi CLC in relazione alla capacità di fornire SE, su una scala da 0 (capacità non rilevante) a 5 (capacità molto rilevante). Nella matrice, inoltre, vengono valutati anche sette indicatori relativi al concetto di integrità ecologica. Questi indicatori rappresentano le componenti principali della funzionalità di un ecosistema, ossia descrivono le strutture e i processi rilevanti per la funzionalità a lungo termine e la capacità di auto-organizzazione ecosistemica. I valori di integrità ecologica sono strutturati in correlazione: alle quantità e alle caratteristiche delle specie, in termini di diversità biotica; a fisicità degli habitat, in termini di eterogeneità abiotica; a questioni legate a bilanci energetici degli ecosistemi; a flussi di materia, in termini di stoccaggio e perdita dei nutrienti; a bilanci idrici, in termini di flussi di acqua biotica e efficienza metabolica). I valori più bassi di integrità ecologica corrispondono a tipi di copertura del suolo caratterizzati da significativi impatti antropici (ad esempio: tessuto urbanizzato, aree industriali o commerciali, siti minerari e discariche).

### *Mappatura dell'idoneità*

I valori di idoneità possono essere definiti come la probabilità che le specie utilizzino determinati habitat. I modelli di idoneità possono contribuire a migliorare la rete ecologica e valutarne la connettività, in quanto mostrano la distribuzione di ambienti abitabili, o di risorse, in un paesaggio. Quindi, una mappa di idoneità rappresenta spazialmente la probabilità che determinate UA possano venire utilizzate da determinate specie (Boitani *et al.*, 2002; Wang *et al.*, 2008). In genere, i valori di idoneità sono determinati attraverso pareri di esperti e relativi a fondamentali variabili ambientali (Graves *et al.*, 2014; Zeller *et al.*, 2012). Nella nostra analisi di connettività abbiamo creato un valore globale di potenziale idoneità biologica, riferito a ciascuna classe CLC, utilizzando i dati disponibili nel sistema di monitoraggio della RAS (2010), disponibili solo per i SRN2, calcolando il valore medio ponderato rispetto a tutti i valori di idoneità di tutte le specie associate a ciascuna classe CLC. In questo modo, si vuole supportare una valutazione di idoneità di livello globale estendibile all'intera area di studio e non solo all'interno dei SRN2.

### *Mappatura dell'integrità ecologica*

I valori di integrità ecologica mappati da Burkhard *et al.* (2009, 2012) descrivono aspetti relativi alla capacità funzionale di auto-organizzazione degli ecosistemi a lungo termine. In quest'ottica, il concetto di integrità ecologica può essere inteso come un valore di idoneità; dunque, assumiamo che le UA che mostrano elevati valori di integrità ecologica, ossia che sono in grado di fornire idonei habitat per diverse specie, sono molto efficaci anche nel supportare spazialmente la connettività ecologica.

### *Mappatura della resistenza cumulata*

La resistenza riflette gli effetti delle caratteristiche morfologiche del paesaggio sul movimento delle specie e sulla mortalità, in termini di ostacolo ai flussi di specie, energia e materia (EEA, 2014; Forman, 1995; Graves *et al.*, 2014; Lechner *et al.*, 2017). I valori di resistenza possono essere reperiti in letteratura o stimati relativamente agli usi degli habitat (ad esempio sulla base dell'idoneità dell'habitat) (Beier *et al.*, 2009; Graves *et al.*, 2014). I valori di resistenza associati ad una cella di un raster sintetizzano le caratteristiche della cella, in termini di resistenza paesaggistica specifica. Un'area di studio può, in questo modo, essere divisa in UA più idonee e meno idonee. Le UA meno idonee possono essere considerate le più resistenti (Graves *et al.*, 2014). In questa prospettiva, LaRue e Nielsen (2008, come citati in Zeller *et al.*, 2012) suggeriscono di determinare i valori di resistenza come valori inversi dei valori di idoneità (EEA, 2014).

In questo studio, costruiamo una mappa raster di resistenza cumulata come segue. Innanzitutto, costruiamo le mappe raster sulla base dei valori inversi di idoneità e di integrità ecologica. In secondo luogo, i valori delle celle di queste mappe raster vengono impostati in un intervallo da 1 a 100<sup>6</sup> (EEA, 2014); in terzo luogo, creiamo una nuova mappa raster come combinazione delle mappe precedentemente generate. Questa mappa combinata, elaborata per l'intera area di studio, ha il significato di essere rappresentativa di una scala di percezione globale delle specie, da un lato; dall'altro, di una percezione morfologica derivante dai SE forniti.

---

<sup>6</sup> Come suggerito dal manuale di *Linkage Mapper* (McRae *et al.*, 2011), i valori della mappa di resistenza vengono impostati pari a: 1 per il valore di resistenza più basso; 100 per il valore più alto.

## Modelli di scelta discreta

I modelli di scelta discreta (DCM) interpretano fenomeni rappresentati da un numero finito di possibili esiti, cioè da un insieme numerabile di eventi mutuamente escludentisi. Una prima formalizzazione di questo genere di modelli è stata proposta da McFadden (1976; 1980), che generalizzò il modello di Williams (1977) attraverso la teoria microeconomica classica della scelta dell'agente. Il comportamento dell'agente che tende, con la propria scelta di consumo, a massimizzare la propria utilità è integrata, nel modello di Williams, con l'inclusione della caratterizzazione degli agenti, che sono eterogenee e che possono essere o non essere note a chi definisce il modello. Qualora non fossero note, queste caratteristiche vengono attribuite agli agenti in maniera casuale (McFadden, 1976; 1980; 2000). I DCM generalmente proposti in letteratura fanno generalmente riferimento a questi riferimenti teorici (Ben-Akiva e Lerman, 1985; Ortúzar e Willumsen, 2001; Train, 2009), in quanto assumono la consapevolezza, da parte di chi definisce ed applica il DCM, dell'incompletezza dell'informazione disponibile sulla scelta dell'agente, e che il comportamento degli agenti non si caratterizza per una perfetta razionalità (Tversky, 1972).

I DCM sono largamente utilizzati in quanto se ne riconosce l'efficacia, teorica e tecnico-applicativa, nella formalizzazione di molteplici fenomeni in diversi campi di ricerca (Bhat, 2007).

Generalmente, i DCM consentono di analizzare le relazioni di dipendenza o correlazione tra gli esiti di fenomeni, purché siano un insieme finito, ed un insieme di fattori, identificati come possibili determinanti di questi esiti. Studi in questo senso sono proposti da Bockstael *et al.* (1991) con riferimento alle diverse modalità di pesca da parte dei turisti, da McFadden e Train (1978), in relazione ai modi di trasporto urbano, da McFadden (1980), in rapporto ai servizi alle famiglie orientati alla fruizione del trasporto urbano, da McFadden *et al.* (1987) relativamente alla scelta multipla riguardante i servizi telefonici, e da McFadden (1976) a riguardo della scelta dicotomica o multipla concernente l'offerta di servizi delle pubbliche amministrazioni ai diversi livelli. Inoltre, Pavlopoulos *et al.* (2010) utilizzano un DCM per studiare il fenomeno della mobilità dei salari in Europa, ed Ambrogio *et al.* (2009) per caratterizzare l'impatto di insiemi di determinanti esogeni in relazione all'efficacia di terapie cliniche.

In questo studio, si propone un'applicazione di un modello *logit* (LM), cioè un DCM in cui gli esiti possibili del fenomeno da caratterizzare sono due, quindi un DCM dicotomico. Questi esiti sono rappresentati da una variabile dicotomica che può assumere esclusivamente i valori "1" e "0". I LM si fondano sull'assunzione dell'esistenza, da verificare in relazione all'analisi dei risultati dell'implementazione del modello, di una relazione funzionale tra la variabile dicotomica ed un insieme di fattori determinanti.

Il LM che viene applicato in questo studio si rende operativo come segue.

1. Si definisce una variabile dicotomica relativa alle UA che fanno parte dei CE che mettono in comunicazione i SRN2 della Città metropolitana di Cagliari, la cui natura duale si riconosce nel fatto che una UA che è inclusa in un CE può far parte di una IVM (valore della variabile uguale a 1), oppure non farne parte (valore della variabile uguale a 0).
2. Le variabili esplicative, cioè i fattori determinanti, del LM sono quelli assunti da Lai e Leone (2017) per l'inclusione di una UA nella IV della Città Metropolitana di Cagliari.
3. La discussione delle stime del LM implica una valutazione di come le UA incluse nei CE della Città Metropolitana entrano a far parte della IVM, dell'influenza, in termini quantitativi, dei fattori determinanti su questa inclusione. In altre parole, si tratta di un'analisi relativa che esamina se, e con quale dimensione quantitativa, la Rete Natura 2000 della Città Metropolitana fa parte della IVM identificata secondo lo studio di Lai e Leone.

Una discussione approfondita relativa agli aspetti econometrici di questi modelli è disponibile in Greene (1993, pp. 666-672), Nerlove e Press (1973) e Zoppi e Lai (2013), su cui si basa il LM qui di seguito descritto.

Si considera un insieme di due eventi,  $Y_0$  e  $Y_1$ , con probabilità dell'evento  $Y_i=j$  data da:

$$\text{Prob}(Y_i = 1) = \frac{e^{\beta' x}}{1 + e^{\beta' x}} \quad (2)$$

$$\text{Prob}(Y_i = 0) = \frac{1}{1 + e^{\beta' x}} \quad (3)^7$$

<sup>7</sup> Assumendo che  $\beta^* = \beta + q$  per i valori diversi da zero del vettore  $q$ , si individua un identico insieme di probabilità, in quanto tutti i termini che comprendono  $q$  vanno a zero. È, dunque, conveniente normalizzare  $\beta_0$  in maniera tale che sia  $\beta_0 = 0$ . Secondo questa normalizzazione, la probabilità di  $Y_i = 0$  è data da (2) (Greene, 1993, p. 666).

dove  $j \in \{0, 1\}$ ,  $\beta$  è un vettore di coefficienti  $\beta_h$ ,  $h \in \{1, \dots, N\}$ , e  $x$  è un vettore di caratteristiche  $x_h$ ,  $h \in \{1, \dots, N\}$ , dell'UA  $k$  dove si verifica l'evento  $Y_i$ ,  $k \in \{1, \dots, M\}$ . I coefficienti del vettore  $\beta$  sono stimati risolvendo il problema di massimizzazione della seguente funzione di verosimiglianza logaritmica,  $\ln L$ :

$$\ln L = \sum_{k=1}^M \sum_{j=0}^1 d_{kj} \ln \text{Prob} (Y_i = j) \quad (4)$$

(dove  $d_{kj}=1$  se si verifica l'evento  $j$ , oppure  $d_{kj}=0$  in caso contrario) nei coefficienti  $\beta$ . Questi coefficienti sono presenti in (4) secondo le formule (2) e (3) di  $\text{Prob} (Y_i=j)$ .

Le derivate di (4) rispetto ai coefficienti  $\beta$ 's hanno la forma seguente:

$$\frac{\partial \ln L}{\partial \beta_h} = \sum_{k=1}^M [d_{kj} - \text{Prob} (Y_i = j)] x_h \quad (5)$$

I valori del vettore di coefficienti del vettore  $\beta$  che massimizzano (4) sono la soluzione del sistema che è definito dal porre uguale a zero le derivate espresse da (5). I valori del vettore di coefficienti del vettore  $\beta$  consente di calcolare gli effetti marginali di un cambiamento delle caratteristiche  $x$  sulla probabilità che l'evento accada,  $\frac{\partial \text{Prob} (Y_i)}{\partial x_h}$ , come segue:

$$\frac{\partial \text{Prob} (Y_i)}{\partial x_h} = [\text{Prob} (Y_i)] \{ \beta_h - \sum_{l=1}^N [\text{Prob} (Y_i)] \beta_l \} \quad (6)$$

Con la stima del modello si calcolano gli effetti marginali di (6), ad esempio in relazione ai valori medi dei coefficienti del vettore  $x$ , e le probabilità degli eventi  $j$ . Inoltre, la stima del modello consente di calcolare gli errori standard delle stime dei coefficienti del vettore  $\beta$  e degli effetti marginali di (6).

## Risultati

Nei paragrafi di questa sezione presentiamo e discutiamo i risultati degli approcci metodologici sviluppati per l'identificazione dei CE della Città Metropolitana di Cagliari e per la loro caratterizzazione in relazione al loro rapporto con una IVM.

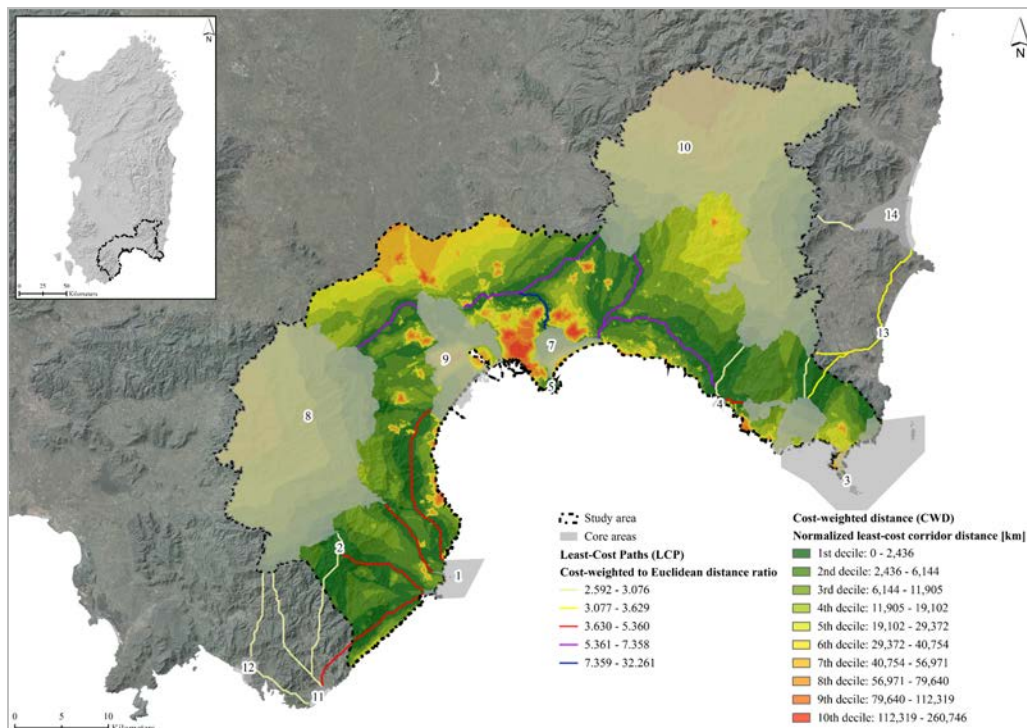


Figura 2 | I percorsi a minor costo rilevabili nel contesto metropolitano di Cagliari.



## CE nella Città Metropolitana di Cagliari

Al fine di evitare anomalie provenienti da effetti di bordo, abbiamo esteso le analisi oltre i limiti della nostra area di studio. I risultati, mostrati in Figura 2, ottenuti dalla prima metodologia utilizzando lo strumento GIS *Linkage Mapper*, sono stati: una mappa raster composta, dove ogni cella rappresenta il valore minimo di tutti i singoli livelli normalizzati dei percorsi, che mostra valori CWD compresi tra 0 e 260.746 km; uno shapefile che rappresenta i percorsi normalizzati a minor costo e che mette in evidenza la presenza di 24 potenziali corridoi.

Nella tabella degli attributi dello shapefile, per ogni percorso, viene calcolato un campo contenente il rapporto tra CWD e distanza Euclidea, che può, anche, essere considerato una metrica di qualità (McRae *et al.*, 2011). Ad esempio, il collegamento tra 7 e 9 (Figura 2) ha una lunghezza di 14 km e mostra un rapporto pari a 32,3 (dovuto alla presenza di diverse aree urbanizzate elevato valore di resistenza); mentre, il collegamento tra 1 e 9 (Figura 2), che ha una lunghezza di 19 km e presenta un rapporto pari a 5,4 (dovuto alla presenza di bassi valori di resistenza).

I potenziali CE sono stati delimitati spazialmente classificando la mappa raster dei valori CWD cumulati e normalizzati in dieci decili e scegliendo il primo decile come valore di soglia per il confine del CE. Il primo decile, pari a 2,4 km, identifica un'area di 245 km<sup>2</sup>, pari a circa il 14% dell'area di studio totale. La composizione del CE, in termini di classificazione CLC al livello 1, mostra la seguente proporzione: 0,71%, artificiale (1,75 km<sup>2</sup>); 36,24%, agricola (88,78 km<sup>2</sup>); 61,07%, forestale e semi-naturale (149,62 km<sup>2</sup>); 0,75%, zone umide (1,83 km<sup>2</sup>) e 1,22%, corpi idrici (3,00 km<sup>2</sup>).

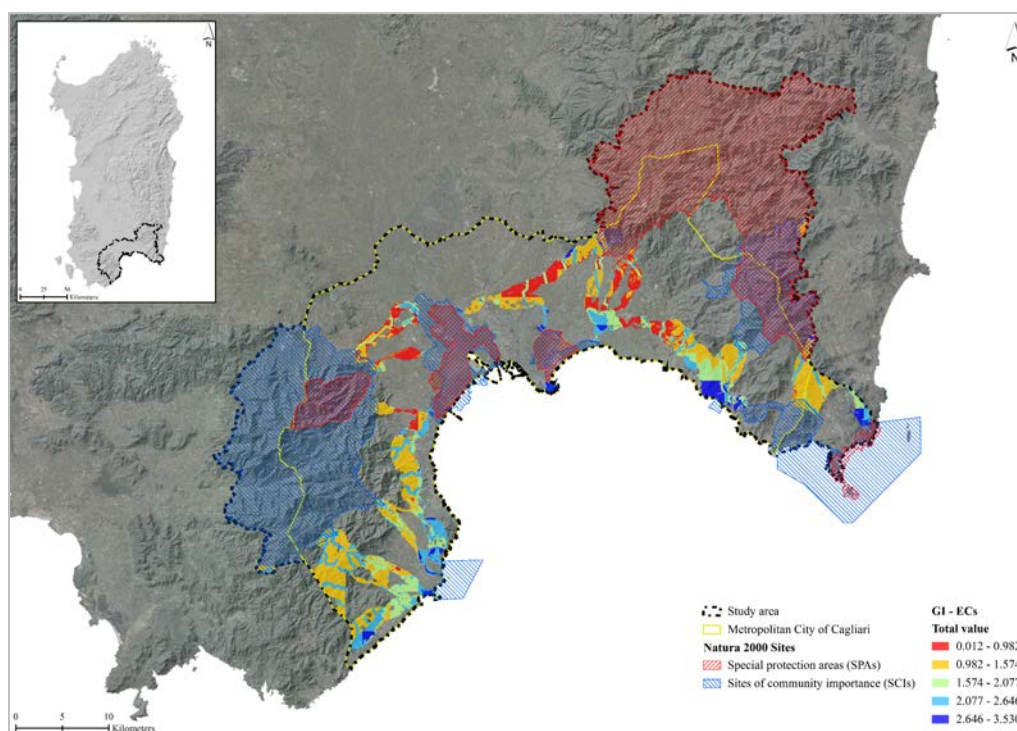


Figura 3 | La sovrapposizione dei potenziali CE e le IVM individuate dal Lai e Leone (2017).

## Caratterizzazione dei CE con riferimento alla IVM

Attraverso la categorizzazione dicotomica della variabile CE-IVM (Tabella I) ed i valori derivanti dalla tassonomia spaziale di Lai e Leone (2017), si rende operativo il modello descritto dalle formule da (2) a (6) come segue:

1. la variabile dicotomica  $Y_i$  assume i valori 1 e 0, come indicato in precedenza;
2. le componenti del vettore di caratteristiche  $x_h$ ,  $h \in \{1, \dots, N\}$ , sono i valori derivanti dalla tassonomia spaziale di Lai e Leone (2017), il che comporta  $N=3$ ;
3. la sovrapposizione della IVM e dei CE identifica 6233 UA  $k$  dove si verifica l'evento  $Y_i$ ,  $k \in \{1, \dots, 6233\}$ .

Le statistiche descrittive le variabili  $Y$  e  $x$  sono riportate nella Tabella I.

Le stime degli effetti marginali delle variabili  $x$  sulla probabilità che una UA chef a parte di un CE sia inclusa nella IVM (l'evento corrispondente a  $Y_i=1$ ), in base alla (6), sono mostrati nella Tabella II.

La stima del LM presenta una buona aderenza ai valori delle variabili, in quanto i valori della statistica chi-square non indica differenze significative tra le distribuzioni di probabilità osservata e calcolata dell'evento  $Y_i$ , sia con riferimento al test del quoziente delle verosimiglianze logaritmiche, che a quello di Hosmer e Lemeshow (1989) (Tabella II).

Tabella I | Definizione delle variabili e statistiche descrittive.

Variabile	Definizione	Media	Deviazione standard
CE-IVM	Variabile dicotomica – Una UA che appartenga ad un CE: 0 se non è inclusa nella IVM; 1 se è inclusa nella IVM.	0.4008	0.4901
CONS_VAL	Variabile continua nell'intervallo [0,1]. Presenza di tipologie di habitat naturali di interesse comunitario (come elencati nell'Allegato I della Direttiva Habitat) e importanza in termini di conservazione che deriva da questa inclusione: CONS_VAL=0 per aree in cui non sono individuati habitat di interesse comunitario; oppure CONS_VAL= $P \cdot (R+T+K)$ [valore normalizzato nell'intervallo [0,1] dove: habitat prioritari: $P=1.5$ , habitat non prioritari: $P=1$ ; rarità: $R=[1,5]$ , a seconda del numero degli <i>standard data form</i> dei SRN2 regionali in cui gli habitat sono elencati: quanto più è alto il numero dei casi, tanto più è basso il valore di R; minacce: $T=[1,5]$ , a seconda del numero di minacce registrate negli <i>standard data form</i> dei SRN2 dell'area di studio: quanto più è alto il numero delle minacce, tanto più è basso il valore di T; conoscenza: $K=[1,4]$ , a seconda del livello di approfondimento della conoscenza disponibile, in relazione al sito in cui la UA è localizzata (ad esempio: numero di indagini <i>in situ</i> , disponibilità di dati di monitoraggio aggiornati ed attendibili), a riguardo degli habitat i classificati all'interno della Rete Natura 2000: quanto più è alto il livello dell'approfondimento, tanto più è alto il valore di K.	0.06373	0.1464
NAT_VAL	Variabile continua nell'intervallo [0,1]. Capacità potenziale della biodiversità presente di offrire SE fruibili dagli utenti in rapporto alle minacce ed alle pressioni cui è soggetta. Il valore della variabile è calcolato mediante il tool "Habitat quality" del software "InVEST" <sup>8</sup> . I dati necessari sono i seguenti: tipi di copertura del suolo come riportati nella carta regionale delle coperture dei suoli della Sardegna del 2008 (formato raster); mappe raster di dieci minacce selezionate in base alla loro caratterizzazione spaziale tra quelle elencate negli <i>standard data form</i> dei SRN2 presenti nell'area di studio. Le minacce selezionate sono le seguenti: coltivazioni agricole; pascolo; deforestazione; attività di produzione del sale; sentieri e strade pedonali e ciclabili; strade ed autostrade; aeroporti e aree urbanizzate; discariche; incendi e fasce di protezione dagli incendi; peso e gradiente di diminuzione in base alla distanza delle minacce di cui sopra a giudizio degli esperti; sensibilità di ogni tipo di copertura del suolo in relazione a ciascuna minaccia a giudizio degli esperti; esposizione degli habitat presenti alle fonti di degrado, in termini di debolezza/forza della protezione giuridica garantita dalle normative in vigore. Si considerano le tre categorie seguenti di regime di protezione: parchi naturali, aree protette e gestite dalla Agenzia Regionale delle Foreste Demaniali, SRN2.	0.6239	0.3140
RECR_VAL	Variabile continua nell'intervallo [0,1]. Attrattività per attività ricreative dei siti e degli habitat. Valore medio del numero di fotografie-utenti-giorno dal 2010 al 2014. Il calcolo è effettuato da "InVEST" (tool "Recreation") su una griglia di 3 km di lato, e normalizzato nell'intervallo [0,1].	0.3613	0.3000

Tabella II | Effetti marginali sulla probabilità dell'evento  $Y_i=1$  delle variabili componenti del vettore  $\mathbf{x}$ .

Variabile	Effetto marginale	Statistica z	Test di ipotesi: effetto marginale=0
Effetto marginale sulla probabilità che $Y_i=1$ , $\partial \text{Prob}(Y_i=1)/\partial x_h$ , $\text{Prob}(Y_i=1) = 0.401$			
CONS_VAL	1.14774	15.462	0.0000
NAT_VAL	1.62997	39.921	0.0000
RECR_VAL	1.33653	33.693	0.0000

#### Aderenza delle distribuzioni osservata e calcolata

Test basato sul quoziente delle verosimiglianze logaritmiche  
Quoziente = 4332.987 – Prob. > chi-square = 0.00000 (3 gradi di libertà)  
Test di Hosmer and Lemeshow (1989)  
HL = 444.91669 – Prob. > chi-square = 0.00000 (8 gradi di libertà)

## Conclusioni

Questo studio presenta e discute una metodologia per l'individuazione di CE che connettano i nodi della Rete Natura 2000, cioè SIC e ZSC identificati secondo il dispositivo tecnico e normativo della Direttiva Habitat, come, anche, ZPS, che fanno riferimento alla Direttiva "Uccelli" (147/2009/CE). La metodologia si applica al territorio della Città Metropolitana di Cagliari ed i CE si individuano attraverso misure di connettività ed integrità ecologica concernenti specie, habitat, tipi di copertura del suolo e capacità di rendere disponibili SE.

Recuperare e mantenere connessioni funzionali nelle reti ecologiche è una sfida cruciale per la pianificazione del territorio e l'ecologia del paesaggio. Porzioni di territorio in cui si riconoscono habitat al di fuori delle aree protette giocano un ruolo connettivo significativo per l'identificazione di reti spaziali di siti dotati di valori ambientali importanti. In questa prospettiva, nel nostro studio si sviluppa un approccio meto-

<sup>8</sup> InVEST (*Integrated Valuation of Ecosystem Services and Tradeoffs*) è un programma *open source* nell'ambito della *BSD open source license*. Come indicato nella documentazione di InVEST, disponibile online all'indirizzo <http://data.naturalcapitalproject.org/nightly-build/invest-users-guide/html/index.html> [ultimo accesso: 9 Febbraio 2018], "InVEST is a tool for exploring how changes in ecosystems are likely to lead to changes in benefits that flow to people". InVEST è sviluppato dalla Natural Capital Project, i cui partners sono: il Woods Institute for the Environment ed il Department of Biology della Stanford University; l'Institute on the Environment della Minnesota University; The Nature Conservancy; e, infine, The World Wildlife Fund (WWF).



dologico per individuare, in termini prioritari rispetto al loro potenziale connettivo, porzioni di territorio localizzate in continuità con le aree protette secondo le Direttive Habitat ed Uccelli. I risultati ottenuti mostrano come l'uso di *Linkage Mapper* sia molto efficace per identificare insiemi di CE. Inoltre, gli esiti dell'applicazione del modello alla Città Metropolitana di Cagliari pongono in evidenza come molte specie, caratterizzate da comportamenti eterogenei, traggano beneficio dalla migliorata connettività che la definizione dei CE e la loro identificazione come aree naturali da proteggere implicano. Il governo locale metropolitano, parimenti, dovrebbe rafforzare la propria consapevolezza della presenza, nel territorio della propria giurisdizione, della presenza di CE, e tenere conto del loro ruolo strategico per la protezione ambientale e la conservazione delle risorse naturali. L'importanza delle priorità ecologiche rappresentate da aree appartenenti a CE dovrebbe essere riconosciuta e sostenuta nei processi decisionali delle politiche pubbliche metropolitane. Mentre strategie specificamente orientate alla salvaguardia delle specie e dei siti vengono correntemente integrate nei piani territoriali delle aree protette, queste misure dovrebbero essere anche estese al di fuori dei loro confini per indirizzare efficacemente la questione della conservazione della biodiversità, implementando, nelle pratiche di gestione degli usi dei suoli, l'obiettivo di preservare e migliorare la connettività paesaggistica.

In secondo luogo, nello studio si valutano i CE in termini della loro adeguatezza a far parte della IVM identificata da Lai e Leone (2017). Questa valutazione si basa su un LM che stima se, e in quale dimensione quantitativa, i fattori utilizzati per l'individuazione della IVM influenzino l'inclusione nella IVM di UA appartenenti a CE. I risultati presentati nello studio sono coerenti con le aspettative dal punto di vista della significatività delle stime, che implicano che le politiche territoriali metropolitane che puntano ad far sì che i CE siano, in termini tecnici, parte della IVM, dovrebbero, ragionevolmente, rafforzare le caratteristiche dei CE che ne connotano l'inclusione nella IVM, in quanto, come dimostra quanto riportato nella Tabella II, solo il 40% dell'area complessiva dei CE sarebbe parte della IVM, secondo quanto proposto da Lai e Leone (2017).

Questo esito implica un insieme di raccomandazioni relative all'attuazione delle politiche del territorio del governo metropolitano per migliorare e rafforzare le caratteristiche di IVM che si riconoscono nelle aree identificate come CE. Queste raccomandazioni mirano a migliorare le caratteristiche della Rete Natura 2000 metropolitana che riguardano la sua adeguatezza ad essere parte della IVM.

La prima raccomandazione è relativa alla presenza di habitat di interesse comunitario, e, tra questi, anche di habitat prioritari, localizzati al di fuori dei SRN2. Questi habitat non godono del regime di protezione delle Direttive Habitat ed Uccelli, e sono messi in pericolo dalle pressioni che provengono dalle politiche della pianificazione del territorio che puntano a nuove urbanizzazioni, ad esempio nuovi insediamenti residenziali o produttivi. Le azioni di piano a livello nazionale, regionale e metropolitano dovrebbero puntare ad accrescere la conoscenza scientifica concernente queste aree e ad individuare le misure di protezione ambientale, da attuare attraverso norme di piano efficaci. Inoltre, l'amministrazione della Città Metropolitana dovrebbe mettere in atto processi di *lobbying* nei confronti dell'Unione Europea e il Governo ed il Parlamento nazionali perché il regime di protezione ambientale vigente nelle aree protette ai sensi delle Direttive Habitat ed Uccelli venga esteso ad altre parti del territorio, per offrire un più alto grado di protezione ai CE che connettono i SRN2. Quest'ultima è una questione generale correlata alla Rete Natura 2000, che, ora come ora, identifica solo i nodi della rete (SIC, ZPS e ZSC) e le relative misure di conservazione, mentre quasi niente è stato definito e formalizzato a proposito dei rami, cioè i CE.

La seconda raccomandazione si riferisce alla capacità della biodiversità di rendere disponibili SE. Questa caratteristica dovrebbe essere protetta e potenziata per far sì che i CE siano quanto più possibile adeguati a far parte della IVM. Questo comporta che vengano messe in atto molte misure orientate, quali, ad esempio: miglioramento ed estensione della conoscenza scientifica a riguardo delle complesse relazioni che intercorrono tra i tipi di copertura del suolo e la produttività dei SE; accrescimento del livello di protezione delle aree caratterizzate dalla presenza di SE altamente produttivi; mitigazione o, anche, azzeramento dei futuri processi di trasformazione territoriale che implicano consumo di suolo; ed attuazione di politiche di piano basate sull'idea regolativa della conservazione e, possibilmente, dell'accrescimento dei livelli di produzione di beni e servizi offerti dagli ecosistemi. L'approccio pianificatorio fondato sui SE comporterebbe l'uso diffuso di misure di protezione delle risorse naturali e lo sviluppo di un sistema di monitoraggio puntuale ed efficace per individuare e bloccare danni agli ecosistemi ed al loro potenziale produttivo.

Infine, i nostri risultati implicano che il valore ricreativo delle aree è particolarmente importante, cioè che è da considerare con grande attenzione il loro potenziale produttivo di SE per il tempo libero, in particolare in relazione all'inclusione dei CE all'interno della IVM. L'impatto dell'attrattività per attività ricreative dei siti e degli habitat è più importante, per un 40% in termini probabilistici, secondo i risultati riportati nella

Tabella II, del loro valore in termini di conservazione del patrimonio naturale, quale caratteristica che favorisce l'inclusione dei CE nella IVM. Tuttavia, poiché l'attrattività è piuttosto volatile, rispetto ad altri fattori, e le sue modalità di misurazione altrettanto opinabili, si ritiene di segnalare questo aspetto della nostra analisi come riferimento per uno sviluppo futuro della ricerca, in quanto indirizzare in maniera rigorosa questa problematica implica lo sviluppo di studi che vanno oltre il contenuto e gli obiettivi di quanto qui discusso.

Vi è un'importante questione che necessita di essere discussa con riferimento all'utilizzo degli approcci, ecosistemici alla pianificazione spaziale in rapporto alla definizione ed all'implementazione di infrastrutture verdi che includono corridoi ecologici. Le misure di conservazione volte alla protezione di alcuni ecosistemi e della loro capacità produttiva di SE possono generare impatti negativi su altri ecosistemi e loro capacità di offerta di SE. Ad esempio, la conservazione di specie e habitat legati a SRN2 spesso confliggono con le attività agricole (produzione di foraggio e coltivi) e di pascolo, che pone in evidenza la necessità di indirizzare la problematica del possibile contratto tra SE produttivi (i primi) e di supporto (i secondi), secondo le classificazioni internazionali delle tipologie dei SE (Fisher *et al.*, 2009; MEA, 2003). È questa una pista importante per un futuro sviluppo della ricerca, e di particolare rilievo in relazione a quanto proposto in questo studio, poiché la disponibilità dei SE per il tempo libero, significativamente rilevante per l'inclusione di aree appartenenti a CE nella IVM, può essere notevolmente inficiata dalle misure conservative di habitat e specie, che spesso limitano fortemente, o impediscono, l'accessibilità di siti che sono particolarmente attrattivi per turisti e residenti. In letteratura, la questione del trade-off tra SE è discussa in maniera qualificata da Kovács *et al.* (2015) in relazione a tre SRN2 localizzati nella Grande Pianura dell'Ungheria.

La metodologia proposta in questo studio può essere facilmente applicata ad altri contesti regionali italiani e dell'Unione Europea, poiché la Rete Natura 2000 è istituita in tutti gli Stati dell'Unione Europea, ai sensi della Direttiva Habitat, e i SRN2 sono sempre identificati e caratterizzati tramite gli *standard data form* definiti dalla Decisione dell'11 Luglio 2011 (484/2011/UE), anche se i contesti nazionali presentano cornici istituzionali abbastanza diverse. La posizione che qui si propone è che la questione dell'individuazione e dell'istituzione dei CE come rami che connettono i nodi della Rete Natura 2000 potrebbe efficacemente essere indirizzata attraverso l'identificazione di una IV.

### Attribuzioni

Il contributo è frutto della ricerca comune degli autori, che hanno congiuntamente contribuito alla concezione e alla sua stesura, all'introduzione, alla discussione e alle conclusioni.

La redazione delle sezioni: "Individuazione di potenziali CE" e "CE nella Città Metropolitana di Cagliari" è di Ignazio Cannas. La redazione delle sezioni: "Modelli di scelta discreta" e "Caratterizzazione dei CE con riferimento alla IVM" è di Corrado Zoppi.

### Riferimenti bibliografici

- Adriaensen F., Chardon J.P., De Blust G., Swinnen E., Villalba S., Gulinck H., Matthysen E. (2003), "The application of 'least-cost' modelling as a functional landscape model", in *Landscape and Urban Planning*, vol.64, pp. 233-247.
- Ambrogi F., Biganzoli E., Boracchi P. (2009), "Estimating crude cumulative incidences through multinomial logit regression on discrete cause-specific hazards", *Computational Statistics & Data Analysis*, vol. 53, pp. 2767-2779.
- Battisti C. (2004), *Frammentazione ambientale, connettività, reti ecologiche. Un contributo teorico e metodologico con particolare riferimento alla fauna selvatica*, Provincia di Roma, Assessorato alle politiche ambientali, Agricoltura e Protezione civile, Provincia di Roma, Roma.
- Baudry J., Merriam H.G. (1988), "Connectivity and connectedness: Functional versus structural patterns in landscapes", in *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> IALE Seminar "Connectivity in Landscape Ecology"*, vol. 29, pp. 23-28, Münsterche Geographische Arbeiten.
- Beier P., Majka D.R., Newell S.L. (2009), "Uncertainty Analysis of Least-Cost Modeling for Designing Wildlife Linkages", in *Ecological Applications*, vol. 19, pp. 2067-2077. DOI: 10.1890/08-1898.1.
- Ben-Akiva M., Lerman S. (1985), *Discrete Choice Analysis: Theory and Application to Travel Demand (Transportation Studies)*, Cambridge, MA, Stati Uniti, The MIT Press.
- Bhat C. (2007), "Econometric choice formulations: alternative model structures, estimation techniques, and emerging directions", in Axhausen, K.W., a cura di, *Moving Through Nets: The Physical and Social Di-*

- mensions of Travel – Selected papers from the 10th International Conference on Travel Behavior Research*, Elsevier, Oxford, United Kingdom, pp. 45-80.
- Bockstael N.E., McConnell K.E., Strand I.E. (1991), “Recreation”, in Braden J.B., Kolstad C.D., *Measuring the Demand for Environmental Quality*, North Holland, Amsterdam, Olanda, pp. 227-270.
- Boitani L., Corsi F., Falcucci A., Maiorano L., Marzetti I., Masi M., Montemaggiore A., Ottaviani D., Reggiani G., Rondinini C. (2002), *Rete Ecologica Nazionale. Un approccio alla conservazione dei vertebrati italiani. Relazione finale*, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, Roma.
- Burkhard B., Kroll F., Müller F., Windhorst W. (2009), “Landscapes’ Capacities to Provide Ecosystem Services – a Concept for Land-Cover Based Assessments”, in *Landscape Online*, vol. 15, pp. 1-22.
- Burkhard B., Kroll F., Nedkov S., Müller F. (2012), “Mapping ecosystem service supply, demand and budgets”, in *Ecological Indicators*, vol. 2, pp. 7-29.
- D’Ambrogio S., Nazzini L. (2013), “Monitoraggio ISPRA 2012: La rete ecologica nella pianificazione territoriale”, in: *Reticula* n. 3, ISPRA.
- D’Ambrogio S., Gori M., Guccione M., Nazzini L. (2015), “Implementazione della connettività ecologica sul territorio: il monitoraggio ISPRA 2014”, in: *Reticula* n. 9, ISPRA.
- Commissione Europea, Direzione Generale Ambiente (2012), *The Multifunctionality of Green Infrastructure. Science for Environment Policy, In-depth Reports*, Documento disponibile all’indirizzo: [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green\\_Infrastructure.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf) [ultimo accesso: 9 Febbraio 2018].
- Commissione Europea (2013), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni concernente “Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa”, COM (2013) 249 final, Bruxelles, 6 maggio 2013. Documento disponibile all’indirizzo: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/IT/1-2013-249-IT-F1-1.Pdf> [ultimo accesso: 9 Febbraio 2018].
- EEA (European Environment Agency) (2013), *CORINE Land Cover*. Documento disponibile all’indirizzo: <http://www.eea.europa.eu/publications/COR0-landcover> [ultimo accesso: 13 maggio 2017].
- EEA (European Environment Agency) (2014), *Spatial analysis of green infrastructure in Europe*, in EEA, *Technical report 2/2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fisher B., Turner R.K., Morling P. (2009), “Defining and classifying ecosystem services for decision-making”, in *Ecological Economics*, vol. 68, 643-653.
- Forman R.T.T. (1995), *Land mosaics. The ecology of landscapes and regions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Graves T., Chandler R.B., Royle J.A., Beier P., Kendall K.C. (2014), “Estimating landscape resistance to dispersal”, in *Landscape Ecology*, vol. 29, pp. 1201-1211.
- Greene W.H. (1993), *Econometric Analysis*, Macmillan, New York, NY, Stati Uniti.
- Hosmer D.W., Lemeshow S. (1989), *Applied Logistic Regression*, John Wiley & Sons, New York, NY, Stati Uniti.
- Kovács E., Kelemen K., Kalóczkai A., Margóczy K., Pataki G., Gébert J., Málovics G., Balázs B., Roboz A., Krasznai Kovács E., Mihók B. (2015), “Understanding the links between ecosystem service trade-offs and conflicts in protected areas”, in *Ecosystem Services*, vol. 12, pp. 117-127.
- Lai S., Leone F. (2017), “Bridging biodiversity conservation objectives with landscape planning through green infrastructures: a case study from Sardinia, Italy”, contributo proposto per la 17<sup>a</sup> *International Conference on Computational Science and Applications (ICCSA 2017)*, Trieste, 3-6 Luglio 2017, in stampa.
- Lechner A.M., Sprod D., Carter O., Lefroy E.C. (2017), “Characterising landscape connectivity for conservation planning using a dispersal guild approach”, in *Landscape Ecology*, vol. 32, pp. 99-13.
- Liquete C., Kleeschulte S., Dige G., Maes J., Grizzetti B., Olah B., Zulian G. (2015), “Mapping green infrastructure based on ecosystem services, and ecological networks: A Pan-European case study”, in *Environmental Science & Policy* vol. 54, pp. 268-280.
- McFadden D. (1976), “The revealed preferences of a government bureaucracy: empirical evidence”, in *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 7, pp. 55-72.
- McFadden D., Train, K. (1978), “The goods/leisure tradeoff and disaggregate work trip mode choice models”, in *Transportation Research*, vol. 12, pp. 349-353.
- McFadden, D. (1980), “Econometric models for probabilistic choice among products”, in *The Journal of Business*, vol. 53, pp. 13-29.

- McFadden D., Train K., Ben-Akiva, M. (1987), "The demand for local telephone service: a fully discrete model of residential calling patterns and service choices", in *RAND Journal of Economics*, vol. 18, pp. 109-123.
- McFadden, D. (2000), "Disaggregate behavioral travel demand's RUM side. A 30-Year Retrospective", in Hensher D., a cura di, *Travel Behavior Research: The Leading Edge*, Pergamon Press, Oxford, Regno Unito, pp. 17-63.
- McRae B.H., Kavanagh D.M. (2011), *Linkage Mapper Connectivity Analysis Software*, The Nature Conservancy, Seattle, WA. Documento disponibile all'indirizzo: <http://www.circuit-scape.org/linkagemapper> [ultimo accesso: 13 maggio 2017].
- Millennium Ecosystem Assessment (2003), *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*, Island Press, Washington, DC, Stati Uniti.
- Nerlove M., Press S. (1973), "Univariate and multivariate log-linear and logistic models", in *Report No. R1306-EDA/NIH*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, Stati Uniti.
- Ortúzar J. de D., Willumsen L.G. (2001), *Modelling Transport*, terza edizione, John Wiley & Sons, Chichester, Regno Unito.
- Pavlopoulos D., Muffels R., Vermunt J.K. (2010), "Wage mobility in Europe: a comparative analysis using restricted multinomial logit regression", in *Quality and Quantity*, vol. 44, pp. 115-129.
- Sawyer S.C., Epps C.W., Brashares J.S. (2011), "Placing linkages among fragmented habitats: do least-cost models reflect how animals use landscapes?", in *Journal of Applied Ecology*, vol. 48, pp. 668-678.
- Snäll T., Lehtomäki J., Arponen A., Elith J., Moilanen A. (2016), "Green Infrastructure Design Based on Spatial Conservation Prioritization and Modelling of Biodiversity Features and Ecosystem Services", in *Environmental Management*, vol. 57, pp. 251-256.
- Train K. (2009), *Discrete Choice Methods with Simulation*, seconda edizione, Cambridge University Press, Cambridge, Regno Unito.
- Tversky A. (1972), "Elimination by aspects: a theory of choice", in *Psychological Review*, vol. 79, pp. 281-299. DOI: 10.1037/h0032955.
- Wang Y.H., Yang K.C., Bridgman C.L., Lin L.K. (2008), "Habitat suitability modelling to correlate gene flow with landscape connectivity", in *Landscape Ecology*, vol. 23, pp. 989-1000.
- Williams H.C.W.L. (1977), "On the formation of travel demand models and economic evaluation measures of user benefit", in *Environment and Planning A*, vol. 9, pp. 285-344.
- Zeller K.A., McGarigal K., Whiteley A.R. (2012), "Estimating Landscape Resistance to Movement: a Review", in *Landscape Ecology*, vol. 27, pp. 777-797.
- Zoppi C., Lai S. (2013), "Differentials in the regional operational program expenditure for public services and infrastructure in the coastal cities of Sardinia (Italy) analyzed in the ruling context of the Regional Landscape Plan", in *Land Use Policy*, vol. 30, pp. 286-304.

## Riconoscimenti

Questo contributo è redatto nell'ambito del Programma di Ricerca "Natura 2000: valutazione dei piani di gestione e studio dei corridoi ecologici come rete complessa", finanziato, per gli anni 2015-2018, dalla Regione Autonoma della Sardegna, nel quadro del Bando per la presentazione di "Progetti di ricerca fondamentale o di base", annualità 2013, sviluppato presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari.

## L'arcipelago territoriale delle Aree Interne: verso nuove forme di economia, società e sviluppo locale

**Annalisa Contato**

Università degli Studi di Palermo  
Dipartimento di Architettura (D'ARCH)  
Email: [annalisa.contato@unipa.it](mailto:annalisa.contato@unipa.it)  
Tel: 333 365 0778

### Abstract

L'attuale fase di transizione dei modelli economici sta provocando fasi di instabilità, necessità di cambiamento/aggiornamento/adattamento nella sfera economica, nei processi di sviluppo e innovazione, nello stile di vita delle società e dei cittadini, nelle città e nei territori rurali. Questa instabilità si sta verificando sia nelle città sia nei territori interni caratterizzati da perdita demografica, elevato indice di invecchiamento e incapacità di soddisfare le nuove esigenze del mercato.

Le Aree Interne rappresentano, pertanto, quei territori in cui un ripensamento del rapporto territorio/produzione nonché degli strumenti e delle politiche da attivare è sempre più impellente per la loro sostenibilità, per interrompere il processo di abbandono e per potenziare e mettere in rete le nascenti piccole esperienze di innovazione.

Con l'obiettivo di aprire un dibattito sul ruolo dell'azione pubblica e dell'azione privata nei processi di sviluppo delle aree interne il paper<sup>1</sup> propone, al fine di mettere in atto il concetto di circolarità nei sistemi rur-urbani delle aree interne e orientare le politiche, l'intreccio di tre paradigmi: il paradigma dell'arcipelago territoriale, articolato in epicentri/isole di eccellenza e aree di interfaccia connettive; il paradigma del policentrismo reticolare, costituito da un reticolo di sistemi rur-urbani diffusi che si intrecciandosi generano connessioni virtuose e nodi; paradigma della *Smart Land*, per costruire un territorio sostenibile, intelligente e inclusivo.

**Parole chiave:** networks, local development, rural areas.

### Il concetto di perifericità delle Aree Interne

I sistemi territoriali del dopoguerra, caratterizzati dal fenomeno della polarizzazione e dalle relazioni di subordinazione tra centro e periferia, tra aree rurali e poli urbani, rappresentano una proiezione spaziale dei rapporti economici e sociali di un territorio, da cui dipendono le logiche delle localizzazioni, dei modelli abitativi, della mobilità, dei servizi, logiche che entrano in crisi durante le fasi di transizione dei modelli economici e sociali.

Se in una prima fase la polarizzazione può essere interpretata come una conseguenza dei cambiamenti imposti dal capitalismo globale, come un effetto spaziale del superamento del modello fordista – che ha prodotto negli ultimi decenni il fenomeno della delocalizzazione dei sistemi produttivi, dell'impoverimento dell'economia locale e un progressivo spopolamento dei piccoli centri a causa della mancanza di adeguati servizi e infrastrutture (sia materiali che immateriali) che gli permettano di seguire la velocità dell'economia mondiale, generando territori a due velocità – in una seconda fase, la fitta e differenziata rete di poli rurali-urbani disconnessi tra loro e caratterizzati da un tessuto di micro economia diffuso – ancora di tipo molecolare, ma che possiede un enorme potenziale di risorse culturali, naturali, agricole e zootecniche – e da diversi livelli di perifericità spaziale capaci di generare importanti bacini d'utenza e di fungere da

<sup>1</sup> Il contributo propone alcune riflessioni e i primi esiti della ricerca condotta nell'ambito del Laboratorio di Sviluppo Locale (SicaniLab) del "Polo Universitario di Ricerca di Bivona e Santo Stefano Quisquina per l'energia, l'ambiente e le risorse del territorio". Il Polo di ricerca prende avvio nel 2011 attraverso il rinnovo di un accordo di programma tra la Regione Siciliana, l'Università di Palermo, la Provincia Regionale di Agrigento e i comuni di Bivona e Santo Stefano Quisquina.

Nell'ambito del Polo di ricerca opera il "Laboratorio di Sviluppo Locale" composto da: prof. Maurizio Carta (responsabile scientifico), D. Ronsivalle, B. Lino, M. Marafon Pecoraro, M. Orlando, A. Contato, G. Mortellaro e A. Carrara e la collaborazione scientifica di A. Badami, I. Vinci, V. Provenzano.

attrattori, può essere interpretata come quella capacità, resilienza, del territorio periferico che all'iniziale fase di declino e abbandono reagisce con la forza del proprio capitale territoriale e umano mettendo in valore le unicità e che si pone, nello scenario globale, come quel di più che non può essere sradicato dal luogo di origine, affiancando così al concetto di globalizzazione il valore e la forza del radicamento territoriale (Corrado, 2005; Bigli *et al.*, 2010).

Nel riconoscimento dell'attuale metamorfosi territoriale, ovvero nel riconoscere che il territorio è oggi tornato ad essere il soggetto principale dei processi economici e sociali, ovvero è il luogo dove avviene il conflitto dei flussi – che non devono solo ancorarsi, ma radicarsi e diramarsi nel territorio tramite un sistema reticolare diffuso attraverso cui le economie locali affrontano la sfida dell'economia globale grazie alla forza di quella che viene definita “società orizzontale”, che pone al centro il territorio come principio organizzativo della produzione e dell'inclusione (Bonomi *et al.*, 2016) – è possibile affermare l'importanza della recente definizione/individuazione delle Aree Interne<sup>2</sup>, dimensione territoriale fortemente eterogenea (in termini geografici, economici, sociali, culturali, eco-sistemici, ecc.) che esprime fabbisogni ed esigenze diversi da quelli dei poli urbani, che trovano nella Strategia Nazionale per Aree Interne (Snai), attraverso i fondi ordinari della Legge di Stabilità e i fondi comunitari 2014-2020, l'adozione di una strategia per rilanciarne lo sviluppo, ridurre i divari e rafforzarne la coesione.

Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), partendo da una lettura policentrica del territorio nazionale, ha identificato il livello di perifericità di tutti i comuni italiani attraverso l'uso di un set di indicatori che si basano sulla valutazione della lontananza, in termini di tempo, di un nucleo urbano da un centro di servizi essenziali, intendo per “centro di offerta di servizi” esclusivamente un comune, o aggregato di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria; ospedali sedi di DEA di I livello<sup>3</sup>; stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver (DPS, 2012). Successivamente il DPS ha condotto ulteriori analisi che hanno evidenziato come i territori che hanno un livello di perifericità uguale o superiore a quello “intermedio”, sono caratterizzati da una bassa densità abitativa (circa il 25% della popolazione nazionale su una dimensione territoriale pari a circa il 60% di quella totale), da un notevole decremento demografico sotto la soglia critica (Istat, 2011a), da un alto tasso di popolazione anziana (over 65), da un decremento dell'economia legata soprattutto al sistema agricolo-produttivo (Istat, 2011b), da una progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi, valutando quindi le ricadute che questa situazione strutturale provoca sui processi di sviluppo economico e sociale e sulle eventuali politiche volte a favorirne il rilancio (Mantino, Lucatelli, 2016).

Il metodo di territorializzazione applicato alle Aree Interne supera la contrapposizione classica tra città e campagna, in quanto rileva che un centro gravitazionale può essere sia un piccolo comune che un insieme di comuni confinanti capaci di offrire servizi di base, mentre “interna” può essere una città che non è in grado di offrire servizi di base adeguati (Lucatelli, 2016).

L'attenzione della Snai alla “perifericità” – concetto già utilizzato negli studi di economia regionale in Europa – intende sottolineare non soltanto la lontananza in termini geografici, ma soprattutto la lontananza in termini di connessioni socio-economiche e politiche, una “perifericità relazionale” che può verificarsi anche nelle vicinanze o addirittura all'interno delle aree centrali (Copus, Noguera, 2016).

Il termine “periferia interna” è stato usato per la prima volta in un documento europeo che le descrive come di seguito: «Internal peripheries are unique types of rural peripheries in European terms. The vast majority of these areas are located in Central and Eastern and in Southeast Europe and most of them have serious problems. Their peripherality comes primarily from their poor accessibility and paucity of real urban centres where central functions can be concentrated. These problems derive from the historical under-development of these territories and they are often compounded by specific features of the settlement network or social characteristics. The main problems of these areas are their weak and vulnerable regional economies and their lack of appropriate job opportunities. In these circumstances negative demographic processes, notably out-migration and ageing of the population, are getting stronger

<sup>2</sup> Poiché l'efficacia della Strategia dipende dalla capacità di concentrare risorse finanziarie e umane scarse nelle aree dove si combinano elevati bisogni, opportunità e capacità di coglierle, sono state selezionate solo alcune aree su cui concentrare l'intervento in ciascuna Regione attraverso un processo di selezione pubblico e aperto, che è partito dalle proposte dei territori e delle Regioni. La selezione ha condotto all'individuazione di 65 aree-progetto, con una popolazione di quasi due milioni di abitanti.

<sup>3</sup> L'ospedale sede DEA di I livello rappresenta un'aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.

and stronger. These trends create the conditions for social exclusion, and even territorial exclusion from mainstream socio-economic processes and opportunities» (Ministry of National Development and Váti Nonprofit Ltd., 2011: 57).

Con il termine “periferia interna”, pertanto, al noto concetto spaziale di perifericità – attribuito ad aree scarsamente popolate e poste ai margini dei grandi centri urbanizzati – si è affiancata una nuova lettura dei contesti urbano-rurali, dove la perifericità viene legata più a caratteristiche socio-economiche che geografiche o in termini di distanza dai centri dell’attività economica, riconoscendogli una propensione al cambiamento piuttosto che alla permanenza in uno stato di decadenza. Caratterizzandosi per essere luogo di sperimentazioni dal basso e di nuove economie innovative per far fronte al disagio legato al sistema infrastrutturale (inaccessibilità spaziale e spesso anche virtuale), si attribuisce alle periferie interne un potenziale socio-economico e di capitale umano, connesso alla qualità della vita e al benessere della popolazione (Espon Geospecs, 2014).

Pertanto, attribuire il termine di perifericità alle aree interne non significa che queste debbano essere considerate come aree deboli. Infatti, se da una lettura delle sole analisi quantitative effettuate si potrebbe affermare che il livello di perifericità conferisce ai territori un senso negativo in quanto sembrano soggetti a un gradiente negativo centro-periferia – che si traduce in carente accesso ai servizi e ad altre opportunità (come il lavoro e l’interazione sociale), insufficiente interconnessione infrastrutturale, con ricadute sia sullo sviluppo produttivo (per il difficile approvvigionamento delle materie prime e la connessione con i nodi logistici per accedere ai mercati di sbocco), sia sulla qualità di vita dei cittadini (in termini di disagio sociale per le difficoltà di accesso ai servizi di base quali istruzione, sanità e connettività virtuale), sia in termini di inclusione sociale – dalla lettura di set di analisi di tipo qualitativo, specifico e differenziato per ogni territorio in funzione delle sue peculiari caratteristiche, si può affermare che le aree interne sono soggette a un gradiente inverso rispetto a quello della perifericità, che mette in evidenza l’importanza del valore identitario di questi territori, l’elevata eterogeneità, l’alto livello di radicamento territoriale, la bassa pressione antropica, la presenza di risorse culturali e paesaggistico-ambientali uniche e diversificate, sistemi di produzione agro-pastorali di qualità, nonché uno stile di vita alternativo a quello dei grandi poli urbani.

Pertanto, se a livello nazionale è stata percepita l’importanza delle aree interne, nella loro varietà e complessità, i caratteri specifici per promuoverne lo sviluppo locale devono essere declinati dal livello locale. Questo è un importante elemento della Snai, ovvero quello di non fornire un intervento unilaterale dall’alto verso il basso o l’auto-determinazione dal basso, ma elaborare un approccio in cui vi sia un impegno congiunto del centro e del locale (con il passaggio intermedio delle regioni), una costante interazione tra i due livelli, sollecitando così la partecipazione<sup>4</sup> e l’elaborazione di strategie locali condivise (Lucatelli, 2016). Emerge pertanto il ruolo dei comuni (in forma di associazioni di comuni) nel processo di costruzione delle strategie di sviluppo locale e la realizzazione dei progetti come unità base del processo di decisione politica (DPS, 2014), dove la capacità associativa, la capacità di divenire una coalizione territoriale fortemente coesa in grado di costruire strategie condivise diventa un elemento fondamentale ai fini della fattibilità del progetto di sviluppo.

Altri importanti elementi di innovazione della Snai sono rappresentati dal garantire interventi in favore dello sviluppo (in un’ottica di mercato) e della cittadinanza (*upgrading* e facilitazione dell’accesso ai servizi) – che stanno assumendo un ruolo sempre più determinante nella definizione delle strategie delle diverse Aree Interne del territorio nazionale, in quanto ritenuti basilari ai fini non solo dello sviluppo, ma soprattutto per la garanzia del livello di qualità della vita dei cittadini e che dovranno, pertanto, avere carattere permanente – nonché l’elaborazione di una strategia d’area a medio-lungo termine, al fine di evitare che questa occasione di sviluppo si trasformi in un insieme di progetti frammentati, ma piuttosto che assuma la funzione di guida per il cambiamento, che riconosca il sistema policentrico esistente e lo rafforzi nell’ottica della reticolarità relazionale, prevedendo risultati attesi, misurabili e verificabili.

Le Aree Interne, pertanto, rappresentano quei territori in cui un ripensamento del rapporto rurale/urbano, società/territorio, società/economia e territorio/produzione è sempre più impellente per la loro sostenibilità, per interrompere il processo di abbandono e per potenziare e mettere in rete le piccole esperienze di innovazione che stanno prendendo vita in questi territori (start up, living lab, makers capillari, associazionismo attivo, ecc.) e che stanno dimostrando che è ancora possibile diventare luoghi accoglienti, funzionali, attraverso la realizzazione di nuove centralità locali dall’attrattività globale (Carta, 2016b).

---

<sup>4</sup> Nella costruzione della strategia è prevista la fase di animazione e co-progettazione degli interventi attraverso il coinvolgimento dei soggetti che possono portare un contributo alle linee di azione, dei soggetti rilevanti negli ambiti prioritari, l’immissione di competenze specifiche e il confronto con altre esperienze.

## La configurazione territoriale dell'Area Interna Terre Sicane

Nella maggior parte delle 65 Aree Interne selezionate come aree-progetto sono emerse due diverse esigenze: da un lato la necessità di massima concentrazione degli interventi nelle aree con maggiore livello di criticità in termini di carenza di servizi; dall'altro la necessità di estendere il confine dell'area interna a una cintura più ampia (con minore livello di criticità/perifericità) al fine di realizzare servizi congiunti.

Questa esigenza nasce dall'aver riconosciuto l'importanza dei legami funzionali e delle coalizioni territoriali già esistenti, nonché una configurazione caratteristica di reti di città di piccole e medie dimensioni o di arcipelago territoriale.

Nel caso dell'area interna siciliana Terre Sicane<sup>5</sup>, formata da 12 comuni con livello di perifericità da intermedio a ultraperiferico, dal carattere rurale e formata da borghi collinari e montani immersi in un vasto territorio agricolo, il SicaniLab ha riconosciuto, sin dalle prime fasi di analisi, l'esistenza di una forte coalizione territoriale formata da 24 comuni (Contato, Orlando, 2015), individuando così un territorio più ampio su cui definire le strategie di sviluppo nel medio-lungo termine, tenendo comunque conto di differenti livelli di priorità sulla base delle criticità riscontrate. Inoltre, le analisi quali-quantitative condotte sul territorio oggetto di studio hanno permesso di definirlo come "arcipelago territoriale", ovvero hanno permesso di riconoscere in esso «an urban and rural settlement system connected by landscape, productive, and mobility infrastructures that act as connective interfaces. The connective system of the territorial archipelago consists of a perimeter belt landscape made around urban areas with different ecosystem functions: agricultural/productive, river corridor, re-naturalization fields, sports facilities, slow mobility, etc. [...] The territorial archipelago [...] uses the power of its reticular relations sharing identities, roles, and hierarchies» (Carta, 2017:44). Pertanto l'arcipelago sicano risulta essere caratterizzato da isole di eccellenza culturali, agricole e paesaggistiche<sup>6</sup> e da una vasta area tra i diversi nodi/città che attraverso l'utilizzo del dispositivo territoriale di "interfaccia" diventerà quello spazio connettivo in cui avranno luogo nuove relazioni tra le parti in grado di generare nuovi metabolismi e nuovi flussi, rafforzando la struttura stessa dell'arcipelago e le connessioni interne attraverso processi di *networking* attivo (Dematteis, Guarrasi, 1995; Bighi *et al.*, 2010).

Ma al fine di rafforzare il rango dell'area interna, si riconosce l'importanza di lavorare su due diversi livelli di connessione: uno è quello interno all'area (*connective interfaces device*); un secondo livello è quello regionale per mettere in rete le cinque aree interne della Regione Siciliana, attraverso azioni di *networking* che costruiscano un reticolo di identità locali, di filiere produttive fortemente radicate nel territorio ma che ad oggi manifestano difficoltà ad incontrarsi e a cooperare, dove l'eterogeneità che le diverse aree offrono si trasformi in una rete di eco-sistemi dalle molteplici opportunità multifunzionali e policentrici; un terzo livello di connessione riguarda la costruzione di relazioni con quei poli urbani che possono fungere da *gateway city*, al fine di creare un territorio-rete multistrato (Clementi, 2007) in cui i diversi strati sono tenuti insieme da fasci connettivi strutturati interni ed esterni, assicurando così che le esternalità prodotte dalla rete raggiungano tutti i livelli e che ogni nodo diventi non solo attrattore ma generatore di flussi.

Infine, con l'obiettivo di costruire un territorio sostenibile, intelligente e inclusivo, il SicaniLab intende individuare strategie e azioni perseguendo il paradigma della Smart Land, intesa come «un ambito territoriale nel quale attraverso politiche diffuse e condivise si aumenta la competitività del territorio, con una attenzione particolare alla coesione sociale, alla diffusione della conoscenza, alla crescita creativa, all'accessibilità e alla libertà di movimento, alla fruibilità dell'ambiente (naturale, storico-architettonico, urbano e diffuso) e alla qualità del paesaggio e della vita dei cittadini» (Della Puppa, Masiero, 2014: 78).

I due autori, per introdurre le logiche *smart* negli assetti territoriali hanno affrontato i temi della cittadinanza, dello sviluppo, dell'energia, della mobilità, dell'identità territoriale, dei saperi e del paesaggio, e per ognuno di essi individuano possibili azioni e politiche. Per l'arcipelago sicano, di particolare interesse è la definizione delle strategie e delle azioni soprattutto in merito a: il campo d'azione dello "sviluppo" che mira ad attivare azioni per la costruzione di una "rete delle reti diffuse" (Bonomi, Masiero, 2014), in cui le azioni devono essere rivolte a mettere in collegamento fra loro le diverse componenti territoriali non solo dal punto di vista infrastrutturale ma soprattutto paesaggistico, culturale e funzionale, dove lo spazio di interfaccia si trasforma in una infrastruttura di luoghi porosi e densi di risorse, di identità e di innovazione

<sup>5</sup> L'Area Interna denominata "Terre Sicane" è oggetto di studio del Laboratorio di Sviluppo Locale del "Polo Universitario di Ricerca di Bivona e Santo Stefano Quisquina per l'energia, l'ambiente e le risorse del territorio". Le altre aree interne selezionate nella Regione Siciliana sono: Madonie, Nebrodi, Calatino e Simeto Etna.

<sup>6</sup> Attraverso una metodologia di analisi di tipo esplorativo, con l'ausilio di un set di indicatori quali-quantitativi, articolati in ambiti tematici e attraverso l'indice di centralità (Carta, 2003), calcolato per ogni ambito tematico analizzato, sono state identificate le identità e le specializzazioni del territorio sicano e, di conseguenza, sono state individuate le isole di eccellenza dell'arcipelago.



che dovranno modulare la comunicazione tra le diverse entità spaziali dell'arcipelago, tra i diversi nodi e i diversi connettori, generando nuovi luoghi e nuove identità per una costante innovazione dell'arcipelago; il campo d'azione "economia" che mira a introdurre modificazioni di natura strutturale nel tessuto agricolo-produttivo, innovando i sistemi tradizionali con nuove tecnologie, favorendo un costante apprendimento e sostenendo la diffusione di laboratori di idee e startup, creando reti funzionali diffuse dell'arcipelago che producono economia, trasmettono identità e tradizioni, espletano servizi e mettono in comunicazione luoghi, paesaggi, beni e servizi e che tendono ad assumere la funzione di "dorsale dell'organismo territoriale"; il campo d'azione della "cittadinanza", infine, in quanto, essendo le persone quel reticolo umano che dà senso all'arcipelago non solo perché ne usufruiscono ma perché lo creano grazie alle loro capacità di generare valore dalle risorse esistenti, è nel capitale umano che si riscontra quella capacità primaria di generare nuove relazioni tra le parti e di fungere da interfaccia connettiva immateriale tra diversi tipi di relazioni.

### Riferimenti bibliografici

- Bighi S., Cotella G., Rota F.S. (a cura di, 2010) "Torino e Piemonte fra locale e globale. politiche di rete e ancoraggi territoriali. Tre percorsi per la ricerca", *Working Paper n. 32, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino*.
- Bonomi A., Masiero R. (2014), *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio, Venezia.
- Bonomi A., Masiero R., Della Puppa F. (2016), *La società circolare. Fordismo, capitalismo molecolare, sharing economy*, Comunità concrete, Roma.
- Carta M. (2003), *Pianificare nel dominio culturale. Strutture e strategie per l'armatura culturale in Sicilia*, Dipartimento Città e Territorio, Palermo.
- Carta M. (2016a), "Il dividendo culturale nella Società della Conoscenza", in Carta M. (a cura di), *Patrimonio e creatività*, ListLab, Trento.
- Carta M. (2016b), "Innovazione, circolarità e sviluppo locale", in Carta M., Lino B., Ronsivalle D. (a cura di), *Re-cyclical Urbanism. Visioni, paradigmi e progetti per la metamorfosi circolare*, ListLab, Trento, pp. 92-103.
- Carta M. (2017), "Planning for the Rur-Urban Anthropocene", in Schröder J., Carta M., Ferretti M., Lino B. (eds.) *Territories. Rural-urban Strategies*, jovis Verlag GmbH, Berlin, p. 36-53.
- Clementi A. (2007), "Un avvenire possibile del territorio italiano", in Ministero delle Infrastrutture, *Dicoter, Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*, Ministero delle Infrastrutture, Roma.
- Contato A., Orlando M. (2015), "Il territorio dei Monti Sicani. Il sistema delle risorse territoriali per l'attivazione di politiche di sviluppo locale", in Carta M., Ronsivalle D., *Territori interni*, Aracne Int.le, Roma, pp. 84-103.
- Copus A., Noguera J. (2016), "Le "periferie interne". Che cosa sono e di quali politiche necessitano?", in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 45, pp. 10-13.
- Corrado F. (a cura di, 2005), *Le risorse territoriali nello sviluppo locale*, Alinea, Firenze.
- Della Puppa F., Masiero R. (2014), "Less is more. Manifesto per una società smart", in Bonomi A., Masiero R., *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio, Venezia, pp. 71-85.
- Dematteis G., Guarrasi V. (eds., 1995), *Urban networks*, Pàtron, Bologna.
- DPS - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2012), *Nota Metodologica per la definizione delle Aree Interne*, Roma.
- DPS - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2014), *Strategia nazionale per le Aree interne. Accordo di Partenariato 2014-2020. Sezione 1°*, Roma.
- Espon Geospecs (2014), *Inner Peripheries: a socio-economic territorial specificity*, Final Report, Espon, Luxembourg.
- Istat (2011a), *Censimento della popolazione e delle abitazioni*, Istat, Roma.
- Istat (2011b), *Censimento dell'agricoltura*, Istat, Roma.
- Lucatelli S. (2016), "Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia", in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 45, pp. 4-9.
- Mantino F., Lucatelli S. (2016), "Le aree interne in Italia: un laboratorio per lo sviluppo locale", in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 45, pp. 1-3.
- Ministry of National Development and Vati Nonprofit Ltd. (2011), *The Territorial State and Perspectives of the European Union*, Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020, presented at the Informal Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary.

# La trasformazione urbana di Trento alla fine del XIX secolo

**Marco Della Rocca**

Politecnico di Torino

DASP- Dipartimento di Architettura e Design

Email: [marcodelella@gmail.com](mailto:marcodelella@gmail.com)

Tel: 3404755785

## Abstract

L'articolo vuole analizzare le trasformazioni urbane avvenute a Trento alla fine dell'Ottocento. In particolar modo soffermandosi sulle elaborazioni dei primi piani urbanistici della città in località Centa e Briamasco. Per portare a termine gli ampliamenti urbani si dovette procedere all'abbattimento graduale delle mura medievali che dal punto di vista della morfologia urbana era il mezzo necessario per rompere la forma compatta della città storica. Se fino all'Ottocento la crescita urbana avveniva tramite la progettazione di una parte di città organicamente costituita, ora era la strada l'elemento che il Comune tracciava per permettere l'edificazione dei nuovi terreni edificabili. Era poi il ceto borghese imprenditoriale alla guida della città e non più il sovrano a controllare i meccanismi in virtù dei quali avveniva l'urbanizzazione. Inoltre era la nuova figura dell'ingegnere municipale a servizio della classe borghese, liberale, cittadina e non più l'architetto a intraprendere la giusta via per il rinnovamento e la trasformazione della città, in base alle esigenze della società del XIX secolo. Nel panorama trentino gli ingegneri Annibale Apollonio e Ludovico Weis rappresentarono queste figure professionali. L'analisi dei piani urbanistici della città di Trento, conservati presso l'Archivio storico comunale, è interessante perché ci permette di comprendere meglio il ruolo svolto dal podestà Paolo Oss Mazzurana, alla guida del Comune dal 1875 al 1895. La giunta comune di Oss Mazzurana promosse la crescita economica cittadina, intervenendo nel settore delle infrastrutture e dei servizi.

**Parole chiave:** governance, local plans, public spaces.

## 1 | Introduzione: lo sviluppo urbanistico nella seconda metà del XIX secolo

Le giunte comunali trentine della seconda metà del XIX secolo, guidate da figure più liberali, avevano una «visione più pragmatica», rispetto a quella più «auto rappresentativa» del nuovo ceto borghese d'inizio Ottocento. Ciò era dovuto essenzialmente a motivi economici, che avrebbero provocato forti cambiamenti nelle politiche urbanistiche attuate fino a quel momento. Si sarebbe dato il via ad «una strategia di riqualificazione dei rapporti tra città e territorio fondata soprattutto su interventi di natura infrastrutturale». Messi da parte i piani urbanistici dell'inizio del XIX secolo, «rigidi» e non soggetti a varianti in corso d'opera la classe dirigente di Trento adottava una «prassi flessibile» (Bocchi, 1983: 116), che consentiva «la privatizzazione della città e dell'intervento della proprietà edilizia e fondiaria come protagonista nel generale processo di sviluppo della società borghese capitalista» (Piccinato, 1977: 15). Il Comune di Trento avviava così i primi piani d'espansione residenziale con scopi «più o meno [...] speculativi», tramite una «preliminare [...] urbanizzazione». Insieme a questi disegni urbanistici la città di Trento supportava le imprese locali e dava vita ad una serie di iniziative per aumentare la crescita economica cittadina. I progetti degli ingegneri municipali, che erano sempre in contatto con il ceto dirigente cittadino, avevano l'obiettivo di creare: «un'economia di stampo liberistico, in cui la città doveva essere il centro dinamico d'aggregazione delle forze produttive del suo territorio in qualità di città-servizi, centro terziario-commerciale e amministrativo, dotato di forti livelli di accessibilità, di infrastrutture efficienti, di attrezzature tecnologicamente avanzate». Il Comune di fine Ottocento doveva demolire le sue mura medievali per diventare accessibile e aperto ai visitatori e presentarsi «accogliente» e «salubre». Per questo motivo furono creati i viali alberati e i giardini in prossimità delle nuove vie carraie e infrastrutture, come le stazioni ferroviarie. Ciò fece sì che anche a Trento si mise a punto «l'esperienza dei boulevards» parigini e dei giardini delle grandi città del nord Europa. «Di qui anche il tentativo di caratterizzare architettonicamente i nuovi accessi alla città antica, sostitutivi delle porte urbane, attuato a Trento con le nuove opere edilizie in Porta Nuova o, ancor meglio, con l'apertura di via Verdi, in asse con la facciata del Duomo» (Bocchi, 1983: 116).

Alla realizzazione della ferrovia Verona-Bolzano, si sarebbe inserito con l'età di Paolo Oss Mazzurana il sistema tramviario e il tracciamento della ferrovia della Valsugana. Inoltre si sarebbe realizzato

l'acquedotto, il sistema di fognatura e l'impianto d'illuminazione cittadino, oltre che varie architetture per lo sviluppo economico della città e della regione circostante. «L'assunzione del sistema stradale come supporto o strumento portante il processo delle trasformazioni previste – e quindi come occasione di un diverso rapporto tra servizi pubblici e proprietà privata – (comportò) necessariamente la scomparsa dei modi di lottizzazione del suolo basati sulla permanenza del lotto medievale, sia nel caso di sostituzioni di particelle già definite, sia nel caso di nuove lottizzazioni» (Aymonino, 1977: 147). Ciò perché le strade non veicolavano solo volumi di traffico, ma permettevano anche il passaggio delle fognature, degli acquedotti, delle tubature del gas e dei fili elettrici. Lo sviluppo della città doveva quindi per forza di cose essere perseguito innanzitutto con la realizzazione «di nuove strade e di infrastrutture di servizio e collegamento» e poi con la costruzione delle architetture.

### 1.1 | La nuova figura dell'ingegnere

La nuova figura a servizio della classe borghese, liberale, cittadina non era più l'architetto, ma bensì l'ingegnere che era capace di intraprendere la giusta via per il rinnovamento e la trasformazione della città, in base alle nuove esigenze richieste (Bocchi, 1983: 119-120). Nel corso dell'Ottocento aveva già fatto ingresso in società: «una classe di funzionari esperti e competenti nell'amministrazione della città e, più precisamente, nella gestione dei diversi settori urbani» (Piccinato, 1977: 52). Nel panorama trentino l'ingegnere Apollonio rappresentava una di queste nuove figure professionali. Il Comune di Trento «dal 1878 e fino dopo il 1900 [...] si avvale della collaborazione dell'ing. idraulico A. Apollonio. A lui fu affidata l'elaborazione di tutti i lavori di natura pubblica anche al di fuori della sua specializzazione; portano la sua firma le opere di bonifica e regolazione del fiume Adige, i piani di ampliamento della città, i giudizi d'ornato» (Mezzena, 1983: 135). Se fino all'Ottocento la crescita urbana avveniva tramite «una parte di città organicamente costituita, adesso era «la strada l'elemento» che il Comune preparava per realizzare la costruzione dei nuovi terreni edificabili. Erano poi i soggetti privati che controllavano i «meccanismi» in virtù dei quali avveniva l'urbanizzazione. Nel capoluogo trentino, a causa del limitato aumento demografico della popolazione, l'espansione urbana si concentrò su «poche lottizzazioni suburbane, organizzate su strade rettilinee e su frammentarie urbanizzazioni a scacchiera» intorno al nucleo storico cittadino. Tuttavia le premesse dell'urbanizzazione borghese erano state delineate e daranno vita ad interventi interessanti.

La città di Trento alla fine dell'Ottocento si era trovata in un contesto economico non molto positivo a causa dell'annessione della Lombardia e del Veneto al Regno d'Italia. Ciò aveva infatti comportato la chiusura dei naturali legami economici e culturali che essa intratteneva con quei territori. Trento assumeva principalmente la funzione di «città-caserma», in cui era difficile intraprendere la via della crescita economica (Bocchi, 1983: 128). A seguito dei moti rivoluzionari del 1848, il regno asburgico iniziò a stanziare a Trento un grande contingente di truppe militari. Fu adibito a caserma un gran numero di edifici preesistenti, tra i quali l'ex convento di San Lorenzo, la vecchia fabbrica di zuccheri, il complesso architettonico del Liceo, la Casa di Dio, e l'antico monastero dei padri Cappuccini nel borgo di Santa Croce (Cagol, 2010: 36). Nel 1854 furono poi adattati a caserma alcuni ambienti della Casa Dall'Armi nella zona di San Martino<sup>1</sup>. Negli anni a seguire, in seguito all'annessione della Lombardia e del Veneto all'Italia, lo Stato austro-ungarico continuerà a inviare militari nella città trentina. Il capoluogo e i Comuni vicini dovranno provvedere al loro sostentamento e ciò non permetterà alcun intervento di «sistemazione urbana» di rilievo, ad eccezione di quello di Centa, come ci testimonia il tecnico comunale Paolo Leonardi nell'elenco delle realizzazioni urbane attuate tra il 1810 e il 1891<sup>2</sup>. Tuttavia pur con queste restrizioni, la città di Trento, sotto la guida del podestà Paolo Oss Mazzurana e dei suoi fidati consiglieri, riuscì ad attuare politiche che avrebbero portato sviluppo economico non solo alla città, ma anche al territorio circostante. La realizzazione di un'«immagine interessante e dinamica» della città di Trento fu dovuta, infatti, più alle azioni «economiche finanziarie» e «tecnico-infrastrutturali» che ad «operazioni urbanistiche» vere e proprie (Bocchi, 1983: 128). Il Consiglio comunale si attivò principalmente per far divenire la città il centro economico-finanziario del suo territorio, progettando un sistema tramviario per metterla in comunicazione con tutte le vallate del Trentino. Il Comune di Trento dovette perciò specializzarsi nel campo dei servizi, per rispondere alle esigenze «sociali e militari», oltre che incentivare la crescita industriale. L'assenza delle iniziative dei privati, però, non aiutò questo progetto politico. Fu, infatti, l'autorità municipale, usando al meglio le attribuzioni concesse dallo statuto cittadino, a risolvere

<sup>1</sup> Archivio storico comunale di Trento (d'ora in avanti ACT), Comitato di sussistenza militare e Quasi caserme, Atti, ACT 3 f.1-1, lettera del 25 marzo 1848 e in ACT, Ordinamento austriaco, esibiti, ACT 3.8-V.1854.

<sup>2</sup> ACT, Ordinamento austriaco, esibiti, ACT3.8-VII.148.1863.

l'economia della città. La centrale elettrica, gli edifici scolastici, l'ospedale militare, le nuove caserme, il Macello, la Palestra e gli alberghi furono solo alcune delle opere terziarie realizzate dall'amministrazione comunale. Naturalmente per portare a termine questi progetti sarebbe stato necessario individuare delle nuove aree idonee al di fuori dell'antico nucleo urbano (Mezzena, 1983: 134). L'abbattimento graduale delle mura medievali «dal punto di vista della morfologia urbana» era il mezzo necessario per rompere «la forma» compatta della città e dare vita ad interventi di diradamento edilizio nell'antico tessuto urbano. Le demolizioni, come è stato detto, erano motivate ufficialmente da ragioni igienico-sanitarie, ma in realtà avevano lo scopo sociale di dare lavoro alle imprese locali. Da questo punto di vista è interessante notare che nei primi interventi le mura abbattute furono rimpiazzate «riproponendo una cortina edificata» –come nella zona di Porta Aquila –«mentre quelli più» tardivi cancellavano per sempre il tracciato medievale del «limite» cittadino e provavano ad instaurare un rapporto «diretto» con il tessuto antico urbano –la zona di Via Verdi –in una dialettica «di continuità che era anche e soprattutto volontà di riappropriazione dei significati architettonico-simbolici dei punti chiave della città» storica, oppure davano vita a una specie di piccolo «ring attrezzato» imitando quello viennese, come ad esempio la zona del Tribunale.

## 1.2 | Conclusioni: gli interventi urbani attuati a Trento alla fine del XIX secolo

Se non c'era ancora un piano regolatore generale che delineava un nuova «forma urbana riconoscibile», possiamo soffermarci su alcuni interventi urbanistici che potremo definire abbastanza rilevanti. L'ampliamento della città nell'area di Centa, come abbiamo già accennato, è sicuramente quello più interessante per la realizzazione della stazione ferroviaria. Di fronte a questa nel giro di pochi decenni fu realizzato il parco pubblico in base ai disegni dell'ingegnere Ludovico Weis. Affacciati sulla nuova piazza-parco si sarebbero realizzati alcuni importanti alberghi e al centro il monumento a Dante. Quest'intervento, seppure realizzato molto lentamente a causa dell'ingente «opera di bonifica» che si dovette attuare su quei terreni, riuscì a cambiare «la struttura urbana, tanto da rappresentare l'unica autentica integrazione moderna all'antico centro-città». La forma della zona è dovuta alla sistemazione idraulica apportata ai terreni dall'ingegnere Weis, ma, nonostante «i motivi d'opportunità tecnica» che hanno influenzato la forma, si è certamente dimostrata «una scelta corretta e vincente nell'organizzazione urbanistica di tutta l'area», (Figura 1, Figura 2).

Al contrario l'ampliamento urbano di via Verdi, sul quale si voleva realizzare il «nuovo centro civico, in prosecuzione di quello ideale storico della città» rappresentato dal Duomo, «rimase un frammento incompiuto, rivelandosi una scelta (urbana) sbagliata, incapace di raggiungere un reale livello di centralità», proprio per l'incapacità di rapportarsi direttamente con la nuova rete ferroviaria (Bocchi, 1983: 129-131). In quest'area, detta di Briamasco, il Comune procedette all'espropriazione di numerosi terreni agricoli, abbatté le mura e tracciò nuove arterie carraie attorno alle quali furono costruiti i palazzi – la Scuola Popolare, l'Istituto Bacologico, la Fisarmonica – che avrebbero fatto da cornice al nuovo centro culturale cittadino, (Figura 3, Figura 4). Il «risultato stilistico» raggiunto, comunque, non si soffermò solo sul tracciamento di una nuova importante arteria commerciale, ma diede vita ad «uno scenario che passo dopo passo» richiamò «l'architettura italiana». Alla stessa maniera di altre operazioni edilizie, realizzate tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento – si guardi per esempio al «Passaggio Dorigoni» – possiamo immaginare un uso chiaro «dell'architettura per rimarcare l'identità della popolazione di Trento in chiave italiana». L'intitolazione delle nuove strade, infatti, a letterati, scienziati e artisti italiani era un modo per far ricordare nella «memoria» collettiva uomini che avevano dato lustro all'Italia (Tonezzer, 2010: 21). Anche la nuova via dritta che partiva dal Duomo aveva bisogno di essere dedicata a qualche personaggio e la municipalità scelse d'intitolarla a Alessandro Vittoria della Volpe. Vittoria era un'artista trentino che aveva fatto carriera in Italia, «ove specialmente si ammirarono l'opere del suo scalpello» (Sforza, 1896). Con ciò si voleva, oltre che imprimere nella memoria della città l'operato di un trentino illustre, anche «richiamare il legame con quel bacino nazionale al quale guardava l'élite urbana». Il successivo cambio toponomastico in seguito all'unione con l'Italia, segnò «uno spostamento simbolico della strada nel pantheon politico risorgimentale italiano ancora più evidente». Il tracciamento della nuova via Alessandro Vittoria, poi via Verdi, rompeva completamente il tessuto urbano storico preesistente, segnando così la «discontinuità con il passato» (Tonezzer, 2010: 21-29). Nel conchiuso comunale del 16 gennaio 1882 fu presa la decisione di abbattere una parte della cinta muraria in prossimità del Duomo, perché pericolante. Ciò darà il via a un progressivo lavoro di demolizione di tutto il tratto di mura dell'area<sup>3</sup>. Infatti solo due anni dopo il Municipio ricevette la richiesta da parte di due abitanti di avere la proprietà di un tratto di mura addossato

<sup>3</sup> ACT, ordinamento austriaco, protocollo di sessione comunale del 16 gennaio 1882.

a una loro costruzione, «onde valersene a loro piacimento». Nei carteggi si dice che: «in seguito a prolungate trattative [...] la giunta municipale si dichiarò disposta di accordar loro in proprietà tratto di civiche mura domandato, sempreché cedano al municipio un tratto di suolo del detto loro stabile in direzione del vicolo del Pievano e della larghezza di 10 metri, onde attivare un pubblico passaggio»<sup>4</sup>. La nuova via che rompeva «il perimetro tracciato dalla cinta muraria» (Bocchi, 1983) è caratterizzata dal «suo carattere ottocentesco, non solo per la linearità della prospettiva che offre a chi vi passeggia e per gli angoli retti che forma con le vie che incrocia», ma soprattutto dalle nuove costruzioni civili realizzate attorno ad essa. Nelle guide per turisti dell'epoca si sottolineava la modernità e la grandiosità della nuova strada e dei nuovi edifici che su di essa si affacciavano. I palazzi realizzati incarnavano i bisogni della società moderna e rappresentavano i diversi settori – istruzione, servizi, agricoltura, artigianato – su cui l'amministrazione comunale incentrava le proprie politiche. La nuova via di fatto riproduceva la vita del cittadino nella società borghese dell'epoca: c'era la scuola, gli ozi «culturali come la musica e il lavoro operaio nell'istituto bacologico, nel mulino, nel forno» e nella falegnameria. C'era la volontà di trasmettere una ferrea «disciplina» alla gente più povera, di controllare il loro tempo libero e di appiattirne i «comportamenti» (Tonezzer, 2010: 31-32). Il palazzo delle Scuole Comunali fu il capostipite di quegli edifici civili che furono costruiti in quella nuova area individuata per l'espansione urbana (Brentari, 1891), (Figura 5). Esso era destinato ad ospitare i bambini che prima erano istruiti in diverse sedi di fortuna sparse in più punti della città. La disciplina era il principio dell'educazione scolastica, così come scandiva il lavoro delle operaie impiegate nell'Istituto Bacologico limitrofo. Accanto all'istituto bacologico nel corso del tempo furono costruiti altri «luoghi rappresentativi di un lavoro moderno», come la falegnameria Wolf, il forno Cavazzani e il mulino Vittoria. Infine fu eretto il palazzo della Società Filarmonica destinato ad «ospitare una fascia sociale che vi si ritrovava per trascorrere insieme un *loisir* colto, ascoltare musica, e favorire anche un'educazione musicale intesa come veicolo di civilizzazione», (Figura 6). La nuova strada rappresentava «l'immagine pubblica di una città», che cercava di rompere con il suo «passato e darsi un segno architettonico che richiamava all'Italia» (Tonezzer, 2010: 32-33).

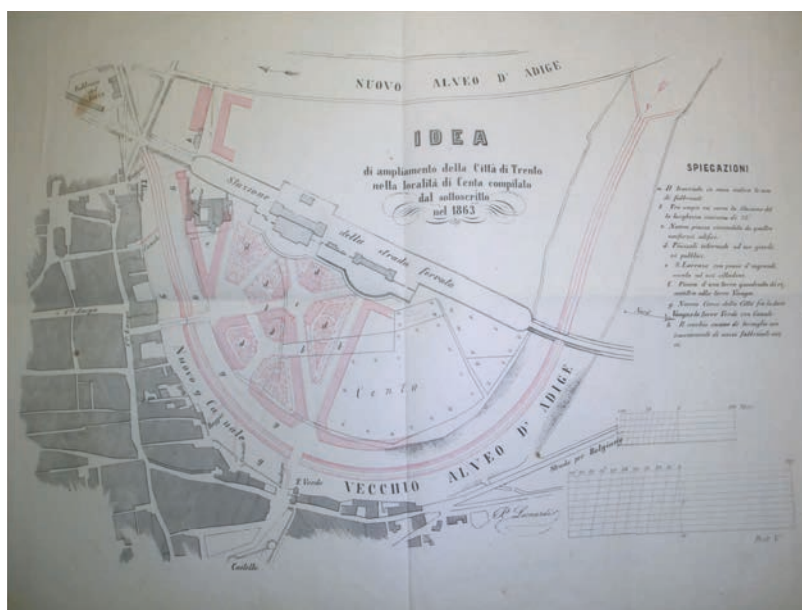


Figura 1 | Prima ipotesi progettuale d'ampliamento dell'area di Centa, Trento 1863, Fonte: ACT.

<sup>4</sup> ACT, *ibidem*, lettera di due imprenditori al Comune di Trento del 22 aprile 1884.



Figura 2| Seconda ipotesi progettuale d'ampliamento dell'area di Centa, Trento 1870, Fonte: ACT.

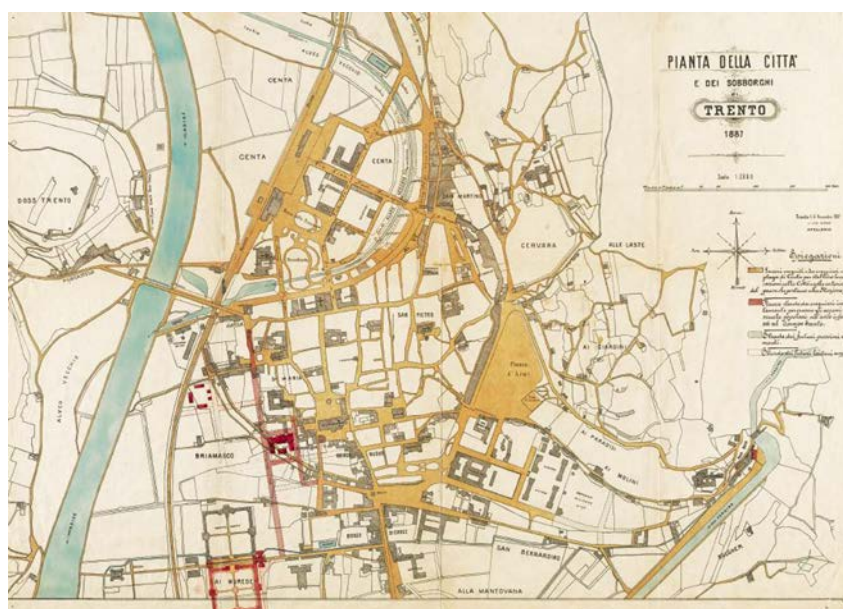


Figura 3| Pianta della città di Trento 1887, Fonte: ACT.

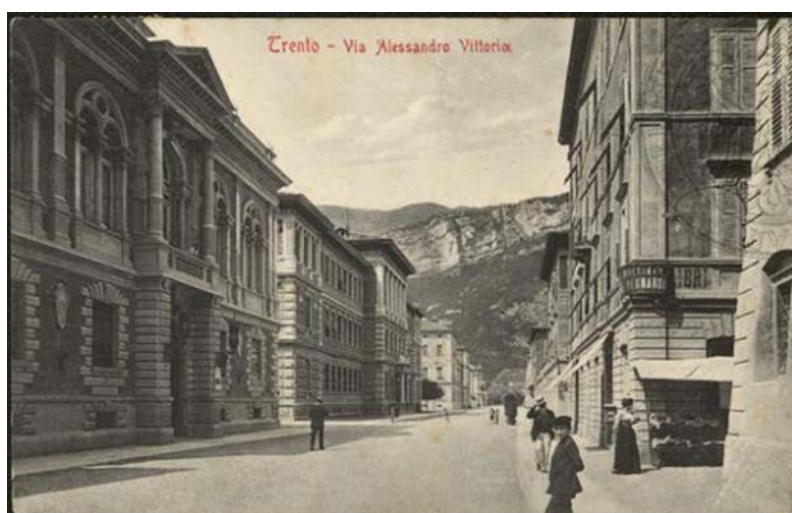




*Figura 4* | Piazza Duomo, prima della demolizione degli edifici per aprire la nuova via Alessandro Vittoria, 1880 Fonte: Biblioteca comunale Trento.



*Figura 5* | Via Alessandro Vittoria verso il Duomo, prospetto palazzo Scuole Popolari, 1915. Fonte: Biblioteca comunale Trento.



*Figura 6* | Via Alessandro Vittoria, palazzo Società Filarmonica, 1915. Fonte: Biblioteca comunale Trento.

### Riferimenti bibliografici

- Aymonino C. (1977), *Lo studio dei fenomeni urbani*, Officina, Roma.
- Bocchi R. (1983), "Forma urbana e ruolo delle istituzioni municipali nei processi di sviluppo della città moderna", in *Studi Trentini di Scienze Storiche*, A.LXII (Sezione II-1), pp. 109-132.
- Brentari O. (1891), *Guida di Trento*, Giorgietti, Trento.
- Cagol F. (2010), "I piani di ampliamento della città in Briamasco nel corso dell'Ottocento", in Blanco L., Tonezzer E. (a cura di), *L'invenzione di via Verdi. Una strada di Trento tra Otto e Novecento*, Fondazione Museo Storico del Trentino, Trento, pp.34-44.
- Mezzena L. (1983). "La politica urbanistica del Comune di Trento durante l'amministrazione di Paolo Oss Mazzurana", in *Studi Trentini di Scienze Storiche*, A. LXII (Sezione II-1), pp. 133-158.
- Piccinato G. (1977), *La costruzione dell'urbanistica. Germania 1871-1914*, Officina, Roma.
- Sforza L. C. (1896), *Piazze e strade di Trento*, Giorgietti, Trento.
- Tonezzer E. (2010), "Via Verdi prima di via Verdi. Dalla rottura delle mura alla disciplina delle strade rette", in Blanco L., Tonezzer E. (a cura di), *L'invenzione di via Verdi. Una strada di Trento tra Otto e Novecento*, Fondazione Museo Storico del Trentino, Trento, pp. 20-34.

### Copyright

Si ringrazia l'Archivio comunale di Trento e la Biblioteca comunale di Trento, per la concessione alla pubblicazione delle immagini dei disegni d'archivio progettuali dei piani d'ampliamento in Centa e Briamasco e delle fotografie d'epoca.



# Le infrastrutture verdi, *trait d'union* tra la pianificazione del paesaggio e la conservazione della biodiversità: un caso di studio dalla Città Metropolitana di Cagliari

**Sabrina Lai**

Università di Cagliari  
DICAAR, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
Email: [sabrinalai@unica.it](mailto:sabrinalai@unica.it)  
Tel.: 070.6755206

**Federica Leone**

Università di Cagliari  
DICAAR, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
Email: [federicaleone@unica.it](mailto:federicaleone@unica.it)  
Tel.: 070.6755213

## Abstract

Secondo la definizione della Commissione Europea nella Comunicazione “Infrastrutture verdi: Rafforzare il capitale naturale in Europa”, le infrastrutture verdi (IV) sono reti di aree naturali e semi-naturali che hanno come caposaldo la rete Natura 2000 e si contraddistinguono per la capacità di fornire diversi servizi ecosistemici e per essere “pianificate a livello strategico” allo scopo di garantire la connessione ecologica degli ecosistemi.

L'identificazione spaziale delle IV e la loro gestione costituiscono quindi un problema significativo per la pianificazione territoriale a diversi livelli di scala. La definizione delle IV può infatti efficacemente permettere l'integrazione della conservazione della biodiversità nella pianificazione territoriale, contribuendo così all'attuazione dell'articolo 10 della Direttiva Habitat (92/43/CEE), che impegna gli Stati membri a promuovere la gestione di elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la biodiversità naturale.

Partendo da questo quadro concettuale, il nostro contributo utilizza e integra la metodologia sviluppata da Arcidiacono, Ronchi, Salata (2016) per l'identificazione di una possibile IV in relazione a quattro valori (conservazionistico, naturale, ricreativo, patrimonio antropico) che sintetizzano la molteplicità di aspetti del paesaggio, applicandola a un caso di studio relativo alla città metropolitana di Cagliari.

**Parole chiave:** spatial planning, landscape, sustainability.

## 1 | Infrastruttura verde multifunzionale: definizione e elementi costitutivi

Secondo la definizione fornita dalla Commissione Europea (2013), le IV sono reti di aree naturali e semi-naturali che hanno come caposaldo la rete Natura 2000 e si contraddistinguono per la capacità di fornire diversi servizi ecosistemici e per essere “pianificate a livello strategico” allo scopo di garantire la connessione ecologica degli ecosistemi. Da questo punto di vista, il concetto di multifunzionalità assume un valore chiave nella definizione spaziale di una IV in quanto l'uso multifunzionale del capitale naturale consente di indirizzare differenti questioni tra cui le più importanti sono la conservazione della biodiversità e la produzione di servizi ecosistemici (Spanò, Gentile, Davies, Laforteza, 2017).

L'identificazione spaziale delle IV e la loro gestione costituiscono quindi un problema significativo per la pianificazione territoriale a diversi livelli di scala, in quanto l'integrazione delle IV nelle politiche pianificatorie può rappresentare un importante strumento a sostegno delle decisioni che si ripercuotono sulla conservazione, protezione e riqualificazione del paesaggio e dell'ambiente. La definizione delle IV può infatti efficacemente permettere l'integrazione della conservazione della biodiversità nella pianificazione territoriale, contribuendo così all'attuazione dell'articolo 10 della Direttiva Habitat (92/43/CEE), che impegna gli Stati membri a promuovere la gestione di elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la biodiversità naturale.

Partendo da questo quadro concettuale, il nostro contributo utilizza e integra la metodologia sviluppata da Arcidiacono et al. (2016) per l'identificazione di una possibile IV multifunzionale in relazione a quattro valori (conservazionistico, naturale, ricreativo e patrimonio di natura antropica) che sintetizzano il carattere multifunzionale del paesaggio, applicandola a un caso di studio relativo alla città metropolitana di Cagliari.

Il valore conservazionistico considera la presenza di habitat naturali di interesse comunitario, elencati nell'allegato I della Direttiva Habitat e definiti dall'articolo 1 come habitat minacciati o a rischio estinzione, habitat con un'area di ripartizione ridotta o aree con caratteristiche tipiche di almeno una delle nove regioni biogeografiche in cui l'Unione europea è suddivisa.

Il valore naturale tiene conto del concetto di biodiversità in un senso più ampio rispetto a quello prettamente conservativo, implicito nella definizione fornita dalla Direttiva Habitat. In questo studio, infatti, il valore naturale analizza la qualità della biodiversità in riferimento alla sua integrità ecologica, agli attuali livelli delle funzioni degli ecosistemi e alla sua capacità di fornire servizi ecosistemici nonostante le pressioni e le minacce a cui sono sottoposti gli habitat.

Il valore ricreativo rappresenta la valutazione quantitativa di un servizio ecosistemico, facente parte dei cosiddetti servizi culturali (Millennium Ecosystem Assessment, 2003), che tiene conto dell'importanza di paesaggi e habitat naturali come determinanti di scelte di utilizzo del tempo libero. I servizi ricreativi possono essere valutati attraverso analisi monetarie (Lankia, Kopperoinen, Pouta, Neuvonen, 2015) o tramite valutazioni non monetarie (Eagles, McLean, Stabler, 2000); tra queste ultime figurano gli approcci basati sui dati da social media, che stimano le preferenze dei visitatori attraverso le immagini geolocalizzate caricate sugli stessi social media come per esempio Flickr (Sonter, Watson, Wood, Ricketts, 2016).

Il patrimonio antropico considera le interazioni tra fattori naturali e umani, secondo la visione della Convenzione europea sul paesaggio. In accordo con la Convenzione, i paesaggi devono essere protetti, gestiti e pianificati attraverso i piani paesaggistici.

Il nostro contributo è strutturato in quattro sezioni. La seconda descrive il caso di studio e la metodologia utilizzata, la terza presenta i risultati delle analisi, che vengono poi discussi nell'ultima sezione dove vengono riportate anche le considerazioni finali e possibili sviluppi futuri.

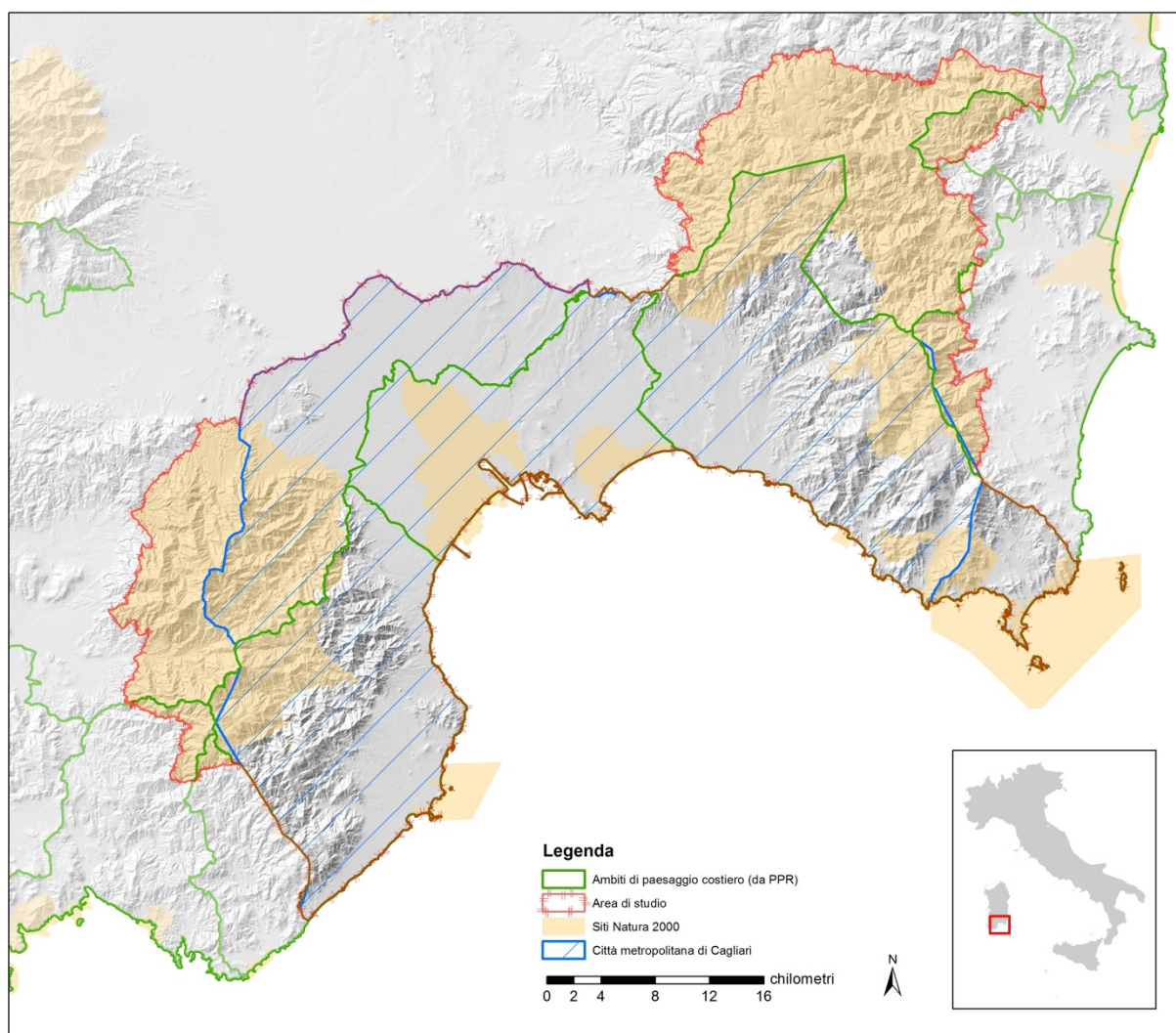


Figura 1 | Area di studio.

## 2 | Caso di studio

Il nostro contributo analizza come caso di studio la città metropolitana di Cagliari, nella Regione Sardegna, che possiede una rete Natura 2000 abbastanza importante e che già dal 2006 si è dotata di un Piano paesaggistico regionale (PPR). Quest'ultimo, seppur non presenta esplicite indicazioni per la definizione di una IV regionale, fornisce indicazioni per preservare le funzioni ecologiche (articoli 23 e 26 delle NTA) e promuove l'integrazione dei siti Natura 2000 all'interno di una singola rete coerente (articolo 34 delle NTA).

L'area di studio, rappresentata in Figura 1, include (i) l'area della città metropolitana di Cagliari, (ii) i tre ambiti di paesaggio costieri individuati nel PPR che ad essa si sovrappongono e (iii) i 20 siti Natura 2000 (di cui 13 SIC e 7 ZPS) che sono completamente o parzialmente inclusi in essi.

## 3 | Metodologia

I quattro valori presentati nella prima sezione sono stati calcolati e mappati in ambiente GIS.

Il valore conservazionistico (CONS\_VAL) è stato calcolato sulla base della metodologia utilizzata in un recente report (CRITERIA, TEMI, 2014a: 27-28) per categorizzare l'importanza degli habitat di interesse comunitario in Sardegna al fine di definire un piano di monitoraggio regionale. In particolare, per le aree dove non sono presenti habitat di interesse comunitario, CONS\_VAL assume un valore pari a zero; in caso contrario, il valore conservazionistico è stato così calcolato:  $CONS\_VAL = P \cdot (R + T + K)$ , dove:

- P indica se un dato habitat sia stato identificato come prioritario nella Direttiva Habitat;
- R tiene conto della rarità in base al numero di siti Natura 2000 in cui è presente l'habitat (Commissione Europea, 2011);
- T considera le minacce presenti nei formulari standard;
- K indica il grado di conoscenza di un dato habitat, valutato all'interno di un recente progetto di monitoraggio regionale (CRITERIA, TEMI, 2014b: 42-44). Per ciascun habitat il livello di conoscenza è stato quindi classificato come "buono", "accettabile", "insufficiente" o "povero".

Come risultato, dove CONS\_VAL è diverso da zero, questo può variare da 1 (minimo valore conservazionistico) a 21 (massimo valore conservazionistico); i valori sono stati successivamente normalizzati nell'intervallo 0-1 per omogeneità con gli altri valori.

Sono stati utilizzati due dataset spaziali, la Carta della Natura (Camarda, Laureti, Angelini, Capogrossi, Carta, Brunu, 2015) e la Carta regionale degli habitat di interesse comunitario. L'interoperabilità tra le due tassonomie è stata gestita attraverso una tabella di associazione prodotta dall'ISPRA (ISPRA, 2013) che permette di individuare gli habitat di interesse comunitario anche al di fuori dei siti Natura 2000 utilizzando la Carta della Natura.

Il valore naturale (NAT\_VAL) tiene conto della capacità potenziale della biodiversità di fornire servizi ecosistemici nonostante la presenza di minacce e pressioni. È stato utilizzato il modello "Habitat quality" del software "InVEST", che mappa la qualità degli habitat combinando informazioni sugli usi dei suoli e sulle minacce alla biodiversità sulla base della considerazione che aree con elevati valori di qualità degli habitat possano meglio supportare i servizi ecosistemici forniti dalla biodiversità. I dati di input richiesti e utilizzati sono:

1. la carta dell'uso del suolo del 2008 prodotta dalla Regione Sardegna, riclassificata al terzo livello della tassonomia CORINE e poi rasterizzata;
2. una lista delle attuali minacce per la biodiversità, identificate in base ai formulari standard dei 20 siti Natura 2000 analizzati, includendo le sole minacce spazializzabili che impattano negativamente sulle aree terrestri, ottenendo così una lista di 10 pressioni e minacce. Per ciascuna minaccia sono stati definiti dei pesi e delle distanze di decadimento sulla base di un questionario somministrato ad esperti locali nel campo della biodiversità e delle valutazioni ambientali. La Tabella I fornisce la lista delle minacce selezionate, la media normalizzata dei pesi e le distanze e le funzioni di decadimento;
3. una mappa raster per ciascuna fonte di minaccia. La Tabella I fornisce le fonti utilizzate per il reperimento dei dati;
4. una mappa vettoriale rappresentante l'accessibilità alle fonti di degrado, in relazione ai seguenti tre livelli di protezione: i) parchi regionali e nazionale e aree protette e gestite dall'Agenzia forestale regionale della Sardegna, a cui è stato dato il livello più alto di protezione e quindi il più basso di accessibilità (0,2); ii) siti Natura 2000 (punteggio 0,5) e iii) restante parte dell'area di studio (punteggio 1).
5. una matrice dei tipi di habitat, considerati nella loro accezione più ampia e non solo quelli di interesse comunitario e della loro sensibilità a ciascuna minaccia. Il valore della sensibilità è stato individuato sulla base del giudizio di esperti che hanno valutato se un determinato uso del suolo potesse rappresentare

un habitat, e in tal caso quantificavano la sensibilità rispetto a ciascuna minaccia attraverso un valore. Un estratto di questa matrice è fornito nella Tabella II.

6. una costante definita di “mezza saturazione” che ha un valore di default pari a 0,5 in InVEST. Il valore ricreativo (REC\_VAL) è riferito all’apprezzamento delle persone (residenti e turisti) verso la natura e la biodiversità. In assenza di dati ufficiali, è stato utilizzato lo strumento “Recreational model” del software InVEST. Tale modello acquisisce i dati dal social media Flickr, in cui gli utenti possono caricare foto georeferenziate, e calcola il numero totale di foto giornaliere scattate da ciascun utilizzatore in uno specifico luogo. L’unità di misura è quindi “la foto per utente per giorno” (FUG); un FUG indica che in una data unità spaziale e in uno specifico giorno un singolo utente ha scattato almeno una foto. L’area di studio è stata suddivisa in una griglia quadrata, e per ciascuna cella il modello ha calcolato il valore medio di FUG nel periodo compreso tra il 2010 e il 2014. Anche questo valore è stato normalizzato tra 0 e 1.

Tabella I | Lista di minacce per la biodiversità nell’area di studio, parametri utilizzati dal software InVEST (peso, distanza e funzione di decadimento) e fonti dei dati spaziali.

Codice	Minaccia	Peso	Distanza di decadimento (Km)	Funzione di decadimento	Fonte del dato ( <a href="http://www.sardegna-geoportale.it">http://www.sardegna-geoportale.it</a> )
T01	Coltivazioni	0,58	1,63	lineare	Carta dell’uso del suolo del 2008
T02	Pascolo	0,68	0,58	lineare	Carta dell’uso del suolo del 2008
T03	Rimozione della vegetazione di sottobosco	0,79	0,65	lineare	Carta dell’uso del suolo del 2008
T04	Industria saliniera in attività	0,63	0,83	lineare	Carta dell’uso del suolo del 2008
T05	Percorsi, sentieri e piste ciclabili	0,53	0,55	lineare	Database multiprecisione regionale
T06	Strade e autostrade	0,95	3,00	lineare	Database multiprecisione regionale
T07	Aeroporti	0,95	4,75	lineare	Carta dell’uso del suolo del 2008
T08	Aree urbanizzate	0,95	3,25	lineare	Carta dell’uso del suolo del 2008
T09	Discariche	1,00	3,50	lineare	Carta dell’uso del suolo del 2008
T10	Incendi	0,95	2,05	lineare	Carta delle aree percorse dal fuoco dal 2011 al 2015

Tabella II | Estratto della matrice della sensibilità riguardante i soli usi agricoli.

Codice CORINE land cover	Punteggio dell’habitat	T01	T02	T03	T04	T05	T06	T07	T08	T09	T10
211	0,5	0	0,5	0	0	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5
212	0,5	0	0,5	0	0	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5
221	0,5	0	0,5	0	0	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5
222	0,5	0	0,5	0	0	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5
223	0,5	0	0,5	0	0	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5
231	1	1	0,5	0	0	0,5	1	0,2	0,5	1	1
241	0,5	0	0,5	0	0	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5
242	0,5	0	0,5	0	0	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5
243	1	0,5	1	0,5	0	1	1	0,2	1	1	1
244	1	0,5	0,5	1	0	1	1	0,2	1	1	0,5

Il patrimonio antropico (ANTH\_HER) prende in considerazione i beni paesaggistici sottoposti a regime di protezione dal PPR. A ciascun livello di protezione definito dal PPR è stato assegnato un valore nell’intervallo 0-1 in riferimento al livello di restrizione definito nelle NTA, tenendo anche conto di eventuali ulteriori limitazioni fornite dalla legislazione nazionale e regionale. La Tabella III elenca i livelli di protezione, i corrispondenti articoli delle NTA e il punteggio assegnato al patrimonio antropico. Nel caso di aree soggette a più livelli di protezione è stato assegnato il valore corrispondente al livello di protezione più restrittivo.

In conclusione, per ciascuna area il valore totale corrisponde alla somma dei quattro valori sopra esposti (CONS\_VAL, NAT\_VAL, REC\_VAL, ANTH\_HER), ciascun espresso nell’intervallo 0-1. Il valore totale è stato calcolato attraverso strumenti di geoprocessing in ambiente GIS dopo aver convertito le due mappe raster (NAT\_VAL e REC\_VAL) in mappe vettoriali (CONS\_VAL e ANTH\_HER erano già vettoriali).

#### 4 | Risultati

I risultati dell'analisi sono rappresentati in Figura 2 e in Figura 3; la prima mostra la distribuzione spaziale di ciascuno dei 4 valori, mentre la seconda del valore totale.

Le aree in cui il valore conservazionistico è diverso da zero sono per lo più situate all'interno dei siti Natura 2000, con addensamenti significativi nelle loro immediate vicinanze.

Inoltre, in riferimento al valore conservazionistico e naturale, possiamo osservare due grandi cluster di aree con valori elevati ad ovest e est dell'area di studio e due cluster più piccoli nella zona centrale, corrispondenti all'area occupata da due lagune e dal tessuto fortemente antropizzato che le circonda. A differenza del valore conservazionistico, nel caso del valore naturale la restante parte dell'area di studio non presenta valori nulli, evidenziando che sebbene non siano presenti habitat di interesse comunitario, alcuni habitat di media qualità si comportano da "ponte" tra aree caratterizzate da valori più alti.

*Tabella III* | Patrimonio antropico: livelli di protezione del paesaggio stabili dal PPR della Sardegna e valori assegnati sulla base delle restrizioni presenti.

Tipo di bene	Nome	Articoli di riferimento delle NTA del PPR	Valore
Beni dell'assetto ambientale	Fascia costiera	8, 17, 18, 19, 20	1
	Sistemi a baie e promontori, falesie, piccole isole	8, 17, 18	0,8
	Campi dunari e sistemi di spiaggia	8, 17, 18	0,8
	Lagune costiere	8, 17, 18	0,8
	Aree a quota superiore ai 900 m s.l.m.	8, 17, 18	0,8
	Zone umide, laghi naturali e invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 m dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi	8, 17, 18	1
	Fiumi, torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna	8, 17, 18	1
	Aree di notevole interesse faunistico	17, 18, 38, 39, 40	0,2
	Aree di notevole interesse botanico e fitogeografico	17, 18, 38, 39, 40	0,2
	Grotte e caverne	8, 17, 18	0,8
	Alberi monumentali	8, 17, 18	0,2
	Monumenti naturali (legge regionale 31/1989)	8, 17, 18	0,5
	Parchi nazionali e aree marine protette	8, 17, 18	0,5
	Vulcani	8, 17, 18	0,5
Beni dell'assetto storico culturale	Aree a edifici di cui all'art. 146 del D. Lgs. 42/2004	8	0,8
	Vincolo archeologico	8, 47	1
	Aree interessate da insediamenti archeologici	8, 47	0,5
	Aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale	8, 47, 48, 49, 50	1
	Centri di antica e prima formazione	8, 47, 51, 52, 53	0,8
	Aree caratterizzate da insediamenti storici	8, 47, 51, 52, 54	0,8

Nel caso del valore ricreativo, circa il 96% delle celle presenta valore nullo. Le aree con valori non nulli e specialmente le celle con i valori più alti sono localizzate all'interno della città di Cagliari, mentre una distribuzione lineare di valori non nulli è chiaramente visibile lungo la costa.

La mappa del patrimonio antropico mostra, nella maggior parte dell'area studio, celle con valore minimo (0) o con valore massimo (1). Un aspetto interessante è che le celle con i valori più elevati corrispondono per la gran parte a due soli beni ambientali, la fascia costiera e fiumi, torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 m ciascuna, caratterizzati da rigide limitazioni in termini di nuove espansioni e cambiamenti d'uso del suolo. Sono rilevanti anche altri due tipi di bene paesaggistico, ovvero le zone di interesse archeologico e le aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale, che, seppur quantitativamente meno significativi rispetto ai primi due, determinano comunque il valore massimo.

La mappa del valore totale mostra come nessuna area ottenga il punteggio totale massimo (4), il che significa che nessuna cella ottiene simultaneamente il punteggio massimo nei quattro valori presentati. Nella distribuzione spaziale delle aree con valori più alti è ben riconoscibile il contributo di fiumi, torrenti e corsi d'acqua, delle lagune, delle grandi aree forestali e, in misura minore, della fascia costiera.



## 5 | Discussione e conclusioni

Questo contributo si è incentrato sulla identificazione spaziale di una IV multifunzionale, mappando 4 elementi che, secondo il quadro concettuale utilizzato, corrispondono alle funzioni che una IV dovrebbe supportare e assicurare, offrendo quindi un apporto all'attuale dibattito scientifico sulla definizione della multifunzionalità (Newell, Seymour, Yee, Renteria, Longcore, Wolch, Shishkovsky, 2013) nella pianificazione di una IV.

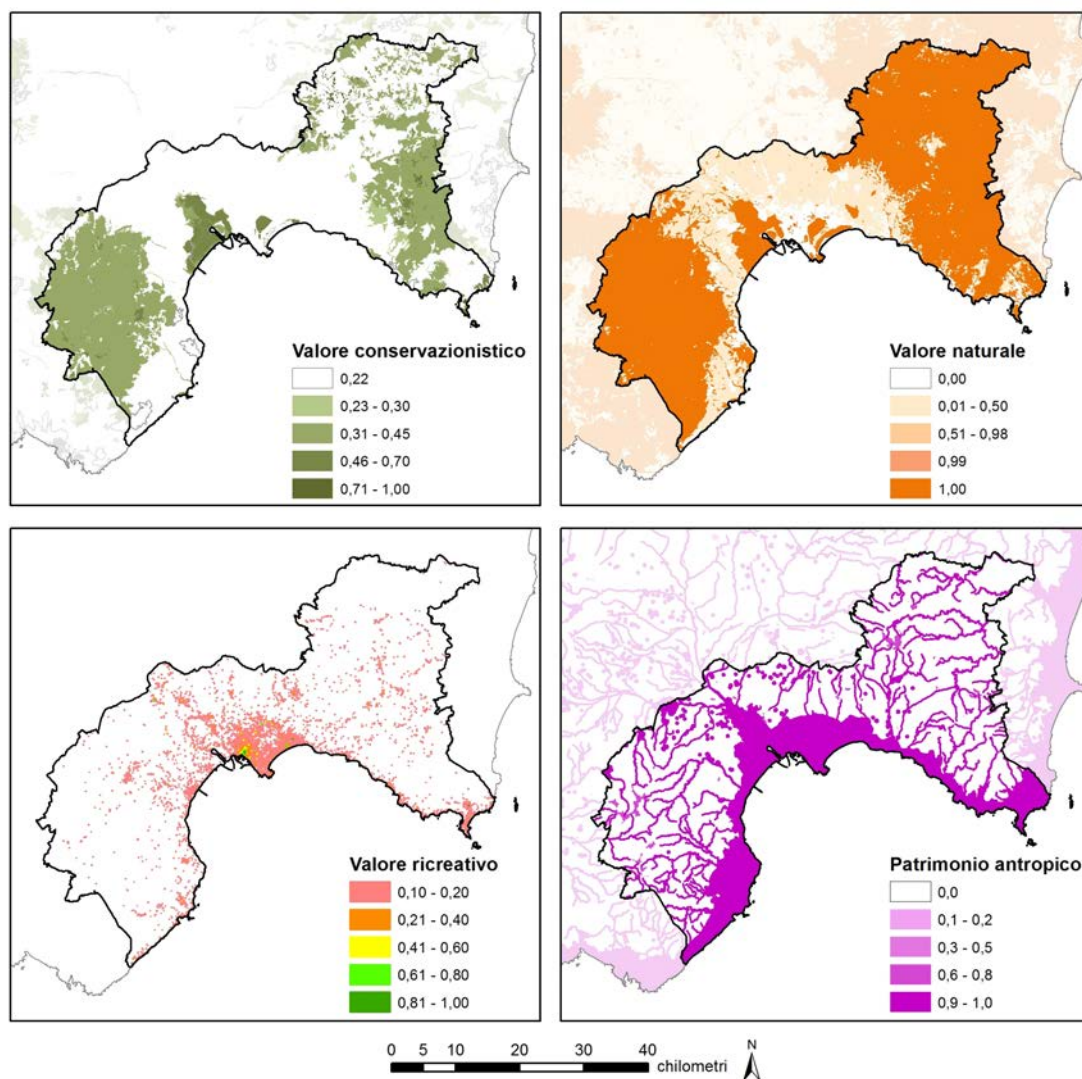


Figura 2 | Distribuzione spaziale dei quattro valori all'interno dell'area di studio.

I risultati della nostra analisi mostrano come i quattro valori si comportino in maniera diversa all'interno dell'area di studio, il che era quanto ci si attendeva, dato che ciascun valore cattura una funzione specifica (conservazione della biodiversità di elevata qualità, fornitura di servizi ecosistemici e in particolar modo dei servizi culturali, protezione del paesaggio).

Inoltre, il fatto che nessuna cella ottenga il valore massimo supporta la tesi secondo cui la multifunzionalità rappresenti un obiettivo ideale o "elusivo" (Meerow, Newell, 2017) nella definizione di una IV in quanto nella realtà aree diverse tendono ad avere funzioni predominanti o complementari tra loro, quindi nella definizione di una IV e delle aree da includere in essa è necessario comprendere e analizzare questi trade off. A tal fine, la mappa del valore totale dovrebbe essere concepita non come la configurazione spaziale di una IV ma piuttosto come uno strumento a supporto delle scelte decisionali nella definizione di una IV. Questa metodologia indirizza, inoltre, una questione già sottolineata da Lovell e Taylor (2013) riguardante il mancato successo dell'istituzionalizzazione delle IV. In Italia, infatti, i piani paesaggistici devono essere elaborati e adottati in ottemperanza ad un obbligo di legge attraverso un processo nel quale l'aspetto partecipativo è confinato alla sola elaborazione della VAS. In realtà, questi processi partecipativi dovrebbero

coinvolgere i beneficiari dei servizi ecosistemici (Landsberg, Ozment, Stickler, Henninger, Treweek, Venn, Mock, 2011). Tale aspetto non è stato incluso nella metodologia qui presentata, basata su dati scientifici e sul giudizio di esperti, e potrebbe rappresentare uno aspetto da implementare nel futuro sviluppo della ricerca.

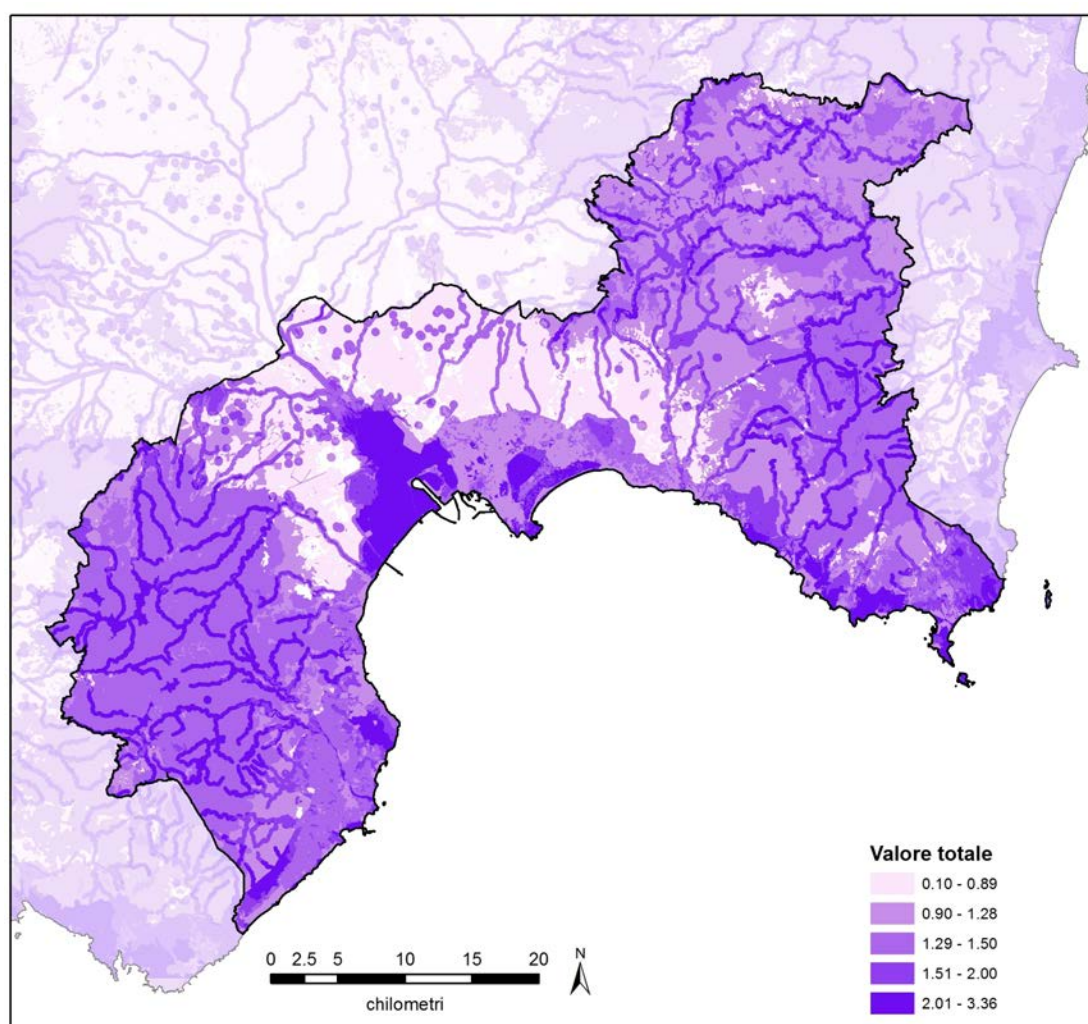


Figura 3 | Distribuzione spaziale del valore totale all'interno dell'area di studio

In conclusione, gli obiettivi della Direttiva Habitat sono stati inclusi nella metodologia proposta sia nella determinazione del valore conservazionistico sia di quello naturale allo scopo di facilitare l'integrazione della conservazione della biodiversità all'interno della pianificazione territoriale, facilitando così l'implementazione dell'articolo 10 della Direttiva Habitat. Futuri sviluppi della ricerca potrebbero quindi testare la metodologia qui proposta in una scala più ampia, compatibile con la configurazione spaziale della rete Natura 2000, per capire quale relazione esista tra una IV multifunzionale e la rete ecologica che connette tra loro i siti Natura 2000.

### Attribuzioni

Questo contributo è redatto nell'ambito del Programma di Ricerca "Natura 2000: valutazione dei piani di gestione e studio dei corridoi ecologici come rete complessa", finanziato, per gli anni 2015-2018, dalla Regione Autonoma della Sardegna, nel quadro del Bando per la presentazione di "Progetti di ricerca fondamentale o di base", annualità 2013, sviluppato presso il DICAAR dell'Università di Cagliari.

Il contributo è frutto della ricerca comune delle autrici. La prima e l'ultima sezione sono state redatte congiuntamente. La redazione delle sezioni 2 e 3 è di Sabrina Lai. La redazione della sezione 4 è di Federica Leone.

## Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono A., Ronchi S., Salata S. (2016) “Managing multiple ecosystem services for landscape conservation: a green infrastructure in Lombardy Region”, in *Procedia Engineering*, n. 161, pp. 2297-2303.
- Camarda I., Laureti L., Angelini P., Capogrossi R., Carta L., Brunu A. (2015), *Il Sistema Carta della Natura della Sardegna*, ISPRA, Serie Rapporti, 222/2015, disponibile online: [http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/R\\_222\\_15.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/R_222_15.pdf) (ultimo accesso: 12/05/2017).
- Commissione Europea (2011) *Decisione di esecuzione della Commissione dell'11 luglio 2011 concernente un formulario informativo sui dati da inserire nella rete Natura 2000*, disponibile online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0484&from=IT> (ultimo accesso: 12/05/2017).
- Commissione Europea (2013) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Infrastrutture verdi. Rafforzare il capitale naturale in Europa*, disponibile online: [http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/8fc228fe50daa42bc12576900058cada/1b655698e606857ac1257b64005a61e3/\\$FILE/COM2013\\_0249\\_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/8fc228fe50daa42bc12576900058cada/1b655698e606857ac1257b64005a61e3/$FILE/COM2013_0249_IT.pdf) (ultimo accesso: 12/05/2017).
- CRITERIA, TEMI (2014a) *Monitoraggio dello stato di conservazione degli habitat e delle specie di importanza comunitaria presenti nei siti della Rete Natura 2000 in Sardegna. Definizione della rete di monitoraggio. Volume 2: Piano di monitoraggio degli habitat e delle specie vegetali*. Report inedito.
- CRITERIA, TEMI (2014b) *Monitoraggio dello stato di conservazione degli habitat e delle specie di importanza comunitaria presenti nei siti della Rete Natura 2000 in Sardegna. Elaborazione rapporto di sintesi sullo stato di conservazione di habitat e specie (Linea 4, 4.c.1)*. Report inedito.
- ISPRA (2013) *Tabelle delle corrispondenze in uso nel Sistema Carta della Natura*, disponibile online: [http://www.isprambiente.gov.it/files/biodiversita/Tabella\\_Corrispondenze\\_181213.xls](http://www.isprambiente.gov.it/files/biodiversita/Tabella_Corrispondenze_181213.xls) (ultimo accesso: 12/05/2017).
- Eagles P., McLean D., Stabler M. (2000) “Estimating the tourism volume and value in protected areas in Canada and the USA”, in *George Wright Forum*, n. 17, pp. 62-76.
- Landsberg F., Ozment S., Stickler M., Henninger N., Treweek J., Venn O., Mock G. (2011) *Ecosystem services review for impact assessment: introduction and guide to scoping*, WRI working paper, World Resources Institute, Washington DC (USA).
- Lankia T., Kopperoinen L., Pouta E., Neuvonen M. (2015) “Valuing recreational ecosystem service flow in Finland”, in *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, n. 10, pp. 14-28.
- Lovell S.T., Taylor J.R. (2013) “Supplying urban ecosystem services through multifunctional green infrastructure in the United States”, in *Landscape Ecology*, n. 28, pp. 1447-1493.
- Millennium Ecosystem Assessment (2003) *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*, Island Press, Washington, DC, USA.
- Meerow S., Newell J.P. (2017) “Spatial planning for multifunctional green infrastructure: growing resilience in Detroit”, in *Landscape and Urban Planning*, n. 159, pp. 62-75.
- Newell J.P., Seymour M., Yee T., Renteria J., Longcore T., Wolch J.R., Shishkovsky A. (2013) “Green Alley Programs: planning for a sustainable urban infrastructure?”, in *Cities*, n. 31, pp. 144-155.
- Sonter L.J., Watson K.B., Wood S.A., Ricketts T.H. (2016) “Spatial and temporal dynamics and value of nature-based recreation, estimated via social media”, in *PlosOne*, n. 11, pp. 1-16.
- Spanò M., Gentile F., Davies C., Laforteza R. (2017) “The DPSIR framework in support of green infrastructure planning: A case study in Southern Italy”, in *Land Use Policy*, n. 61, pp. 242-250.

## Sitografia

- InVEST User Guide, disponibile sul sito di Natural Capital Project, InVEST User's Guide (Online) <http://data.naturalcapitalproject.org/nightly-build/invest-users-guide/html/>
- Sardegna Geoportale, sezione “Accesso ai dati”, sottosezione “Download dati” <http://www.sardegna-geoportale.it/accessoaidati/downloaddati/>



# Global change e learning-by-doing. Incrementalità, collaborazione e flessibilità nei processi di trasformazione urbana per la resilienza

**Jessica Smeralda Oliva**

Università degli Studi di Palermo  
DARCH – Dipartimento di Architettura  
Email: [jessicasmeralda.oliva@unipa.it](mailto:jessicasmeralda.oliva@unipa.it)

## Abstract

Il cambiamento globale è un tema centrale, se si considerano le ragioni alla base dell'emergere della resilienza come capacità fondamentale e come approccio nel contesto della pianificazione e della trasformazione delle città, offrendo un'opportunità senza precedenti per reimmaginare profondamente le nostre prospettive e i nostri comportamenti, e innovare le nostre azioni, nel perseguimento di modi di vita migliori, rispettosi, sostenibili. Nel Neo-Antropocene, il genere umano diventa non solo produttore dell'impronta ecologica sul pianeta, ma adottando un approccio responsabile, proattivo e militante si fa attore della sostenibilità, in una rinnovata alleanza tra l'Uomo e la Natura. In alcuni contesti, proprio l'emergere del concetto di resilienza ha accompagnato i recenti cambiamenti nelle politiche. Incrementalità, collaborazione e flessibilità vengono proposte come caratteristiche chiave per la resilienza nei processi/progetti di trasformazione urbana e nelle politiche che li promuovono. Attraverso lo studio delle trasformazioni in corso a ZoHo, Rotterdam, si vuole osservare come il tema dell'adattamento climatico può essere integrato in un processo più ampio e complesso, basato su un approccio incrementale, collaborativo e flessibile, in cui le politiche e le trasformazioni urbane si evolvono e si sviluppano fondandosi sull'apprendimento continuo (*learning-by-doing*), in grado di investire lo spazio della città attraverso il coinvolgimento sia dell'azione pubblica sia dell'interesse privato e dell'attivismo sociale.

**Parole chiave:** resilience, flexibility, learning-by-doing.

Come riconosciuto nella dichiarazione finale della XIX Conferenza Nazionale SIU, «le grandi trasformazioni ambientali e il cambiamento climatico, con i loro impatti sulla qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, sulla permanenza di paesaggi e reti ecologiche e sul livello di biodiversità, sulla tenuta geologica e idrogeologica del territorio, sul livello delle acque, sulla stessa geografia degli spazi urbani e sul comportamento umano richiedono che da una sempre più efficace analisi per una conoscenza pertinente derivino azioni consensuali fondate sulla capacità di risposte locali tempestive, ma generatrici per effetto ecosistemico della metamorfosi necessaria alla sfida del *Global Change*».

Il cambiamento globale, che sperimentiamo, nel quale siamo immersi e del quale cresce sempre più la consapevolezza, è un tema centrale, se si considerano le ragioni alla base dell'emergere della resilienza come capacità fondamentale e come approccio nel contesto della pianificazione e della trasformazione delle città. Si tratta di un cambiamento che richiede nuovi modi di pensare e di agire, riconoscendo l'inapplicabilità dei vecchi modelli di sviluppo.

Studi scientifici hanno reso evidente che stiamo attraversando una vera e propria nuova era geologica, definita col nome di "Antropocene". Il termine, introdotto dal biologo Eugene Stoermer negli anni '80 del XX secolo, e adottato nel 2000 da Paul Crutzen, Premio Nobel per la chimica<sup>1</sup>, definisce l'era che è iniziata intorno agli anni '50 del Novecento nella quale l'uomo e le sue attività sono la causa principale delle trasformazioni territoriali e climatiche, e più in generale sono i responsabili dell'equilibrio del pianeta. Il cambiamento globale nell'era dell'Antropocene pone allora il genere umano – e quindi i pianificatori e i progettisti, i *decision makers*, così come i cittadini, ma innanzitutto ognuno di noi in qualità di abitante del "pianeta blu" – di fronte all'imperativo della responsabilità, della cura e della reazione necessaria. Lo stesso cambiamento offre contemporaneamente un'opportunità senza precedenti per reimmaginare (Carta, 2013) profondamente le nostre prospettive e i nostri comportamenti, e innovare le nostre azioni, nel perseguimento di modi di vita migliori, rispettosi, sostenibili. Il genere umano diventa dunque non solo

---

<sup>1</sup> Crutzen P., Stoermer E. (2000), "The Anthropocene, Global Change", in *IGBP Newsletter*, 41, pp. 17-18; si veda anche: Crutzen P. (2002), "Geology of mankind", in *Nature*, 415, p. 23.

produttore dell'impronta ecologica sul pianeta, ma adottando un approccio responsabile, proattivo e militante si fa attore della sostenibilità, guida di un cambiamento strutturale a partire dalle città, ridefinendo la nostra era come Neo-Antropocene (Carta, 2017).

Il *Global Change* non si delinea come una condizione temporanea, ma è da considerarsi come una radicale metamorfosi in corso, una transizione, che chiede ai pianificatori di cercare e trovare nuovi approcci e strategie efficaci nelle mutate e mutabili condizioni, a partire da nuove domande e nuove visioni della città. Si tratta di progettare questa transizione, rinnovando l'alleanza tra Uomo e Natura, in quanto «forze coagenti» (Carta, 2016: 7), e utilizzando la “noosfera”, quell'intelligenza collettiva capace di trasformare le nuove idee e sensibilità ambientali, paesaggistiche e culturali in protocolli progettuali e dispositivi urbani (Carta, 2016). Nuove domande e questioni emergono quando si considerano l'incertezza e il non-equilibrio come condizioni prevalenti. Così, per esempio, le questioni relative alla sostenibilità vengono ridefinite, passando dalla ricerca e l'identificazione di una forma urbana ideale ritenuta sostenibile alla ricerca di un'organizzazione capace di costruire e aumentare la capacità di resilienza della città (Ahern, 2013), includendo la flessibilità sia nei piani che nei processi. Adottare e tradurre il concetto di resilienza dall'ecologia alla pianificazione urbana e all'*urban design*, se stimola e facilita la collaborazione interdisciplinare, implica anche un arricchimento della prospettiva, riconoscendo le città quali contesti operativi in stati di non-equilibrio, come organismi viventi, come sistemi adattivi complessi e come luoghi di intense interazioni e interdipendenze uomo-natura. Come spazio di opportunità, la natura urbana e le infrastrutture blu e verdi possono essere viste come ambiti privilegiati per la sperimentazione volta alla costruzione della resilienza nelle città, richiedendo e incoraggiando un approccio transdisciplinare nei processi di pianificazione e trasformazione. Occorre allora ripensare al concetto di resilienza, passando da un significato principalmente difensivo di una resilienza “imposta” dai rischi a un senso positivo o proattivo, in cui la resilienza esprime l'essenza del carattere umano (e urbano) e forma la base per una possibile riconciliazione tra l'uomo, la natura e la complessità del mondo in cui viviamo (Manzini, 2015a). In alcuni contesti, proprio l'emergere del concetto di resilienza ha accompagnato i recenti cambiamenti nelle politiche. L'incrementalità, la collaborazione e la flessibilità emergono come caratteristiche chiave per la resilienza nei/dei processi/progetti di trasformazione urbana e nelle/delle politiche che li promuovono. Attraverso lo studio delle trasformazioni in corso a ZoHo, Rotterdam, si vuole osservare come il tema dell'adattamento climatico può essere integrato in un processo più ampio e complesso, basato su un approccio incrementale, collaborativo e flessibile, in cui le politiche e le trasformazioni urbane si evolvono e si sviluppano fondandosi sull'apprendimento continuo (*learning-by-doing*), in grado di investire lo spazio della città attraverso il coinvolgimento sia dell'azione pubblica sia dell'interesse privato e dell'attivismo sociale.



Figura 1 | ZoHo. Spazio per la resilienza, le imprese creative e la sperimentazione della strategia di adattamento ai cambiamenti climatici. Foto ed elaborazione grafica dell'autrice.

## ZoHo. Sperimentazione e *learning-by-doing*

Situato nel distretto Noord di Rotterdam, ZoHo (Fig. 1) è, ad oggi, un quartiere in transizione, oggetto di un processo incrementale di rigenerazione urbana, nato da un accordo pubblico-privato per l'utilizzo di immobili in disuso e la riattivazione di spazi pubblici, che a partire dalla adozione della Strategia di Adattamento (RAS) ha considerato i temi dei cambiamenti climatici, dell'acqua e dell'adattamento.

Nel 2011 la società di *social housing* Havensteder, proprietaria di alcuni immobili commerciali di scarso valore e in disuso nell'area di Zomerhofkwartier, a causa della crisi economica e per l'indisponibilità di capitali, si ritrova a non poter attuare la realizzazione di due complessi di edilizia residenziale, in luogo degli edifici industriali, come aveva pianificato. L'interesse della società, che possiede gran parte degli immobili residenziali nell'adiacente area di Agniesebuurt, è però quello di agire, seppur nella ristrettezza di risorse, per far sì che l'area con subisca un processo di degrado ulteriore, erodendo ancor di più la qualità dell'area, che non aveva mai goduto di una reputazione positiva. Infatti l'area, per la sua posizione e delimitazione geografica, tra la stazione, un viadotto ferroviario in disuso e un canale, è sempre stata percepita come interclusa e poco sicura, diventando terreno fertile per attività di microcriminalità. Il quartiere, inoltre, è caratterizzato da una presenza di abitanti fortemente multi-etnica e multiculturale, con una prevalenza di comunità turche e marocchine. Le questioni sociali dell'integrazione e dell'occupazione sono fortemente presenti.

Viene dunque firmato un accordo tra la società Havensteder e il comune di Rotterdam per l'utilizzo temporaneo degli immobili commerciali in disuso di proprietà di Havensteder. L'accordo ha previsto l'impegno della società che ha concesso l'uso degli edifici con affitti inferiori al prezzo di mercato per attività in prevalenza legate alle industrie creative, a fronte di un supporto del comune che ha agito da facilitatore e coordinatore delle iniziative e degli interventi, alleggerendo i passaggi burocratici e applicando un approccio basato sulla flessibilità.

Nel 2013, grazie alla collaborazione tra Havensteder, società proprietaria, e Stipo, *city makers* operanti nel "Yellow Building" di ZoHo, l'area diventa campo di sperimentazione di quello che è stato definito come *slow urbanism*. Lo *slow urbanism* viene descritto come un processo organico in cui i soggetti pubblici tradizionali della pianificazione (nei Paesi Bassi, le *housing corporation* e il governo locale) danno spazio ad altri soggetti che collaborano e sostengono lo sviluppo urbano (Laven, te Velde, Elleswijk, 2016). La trasformazione dell'area si evolve attraverso un processo incrementale che lavora sulla piccola scala, inizialmente senza un obiettivo finale predefinito o una configurazione "pre-confezionata", ma con l'obiettivo di rendere ZoHo un quartiere attrattivo cogliendo le opportunità che emergono durante il processo e attivando un meccanismo di apprendimento continuo. Un punto fermo è che tutti gli interventi e le iniziative devono apportare un valore aggiunto per la comunità e per gli *stakeholder*. A ZoHo, quindi, Havensteder ha lavorato insieme a Stipo, che ha acconsentito a trasferire i propri uffici e ad animare la rinascita dell'area. In stretta cooperazione con il governo locale e gli inquilini (nuovi ed esistenti), hanno avviato il processo, riuscendo durante il primo anno, nel 2013, a occupare quasi tutte le proprietà immobiliari vuote di Havensteder, ovvero circa 10.000 m<sup>2</sup> di uffici. Una caratteristica interessante è proprio la procedura che è stata utilizzata per l'affitto degli uffici, per esempio, del Yellow Building. La società Havensteder ha infatti selezionato i primi inquilini, scegliendo tra le diverse imprese candidate quelle che potessero sviluppare un interesse anche nella trasformazione e nel miglioramento degli spazi di lavoro e dello spazio pubblico, creando un valore aggiunto. Dopo che le prime imprese creative si erano insediate, le stesse hanno avuto un ruolo nel decidere i propri "vicini": i nuovi aspiranti utilizzatori del Yellow Building hanno dovuto dimostrare il loro interesse e la loro capacità di portare valore aggiunto creando un ambiente positivo di cooperazione e rafforzando il network di imprese. Oggi sono circa 100 le realtà imprenditoriali, afferenti prevalentemente al settore creativo, che operano a ZoHo e che condividono un senso di co-responsabilità nei confronti di questo pezzo di città.

Non si tratta, però, di una rete chiusa "dentro" gli edifici. Come osservato da Paul Elleswijk<sup>2</sup> di Havensteder, gli imprenditori presenti a ZoHo non interagiscono solo all'interno del proprio network ma creano connessioni con le altre realtà presenti nell'area e con chi la abita, dando vita a un vero e proprio *social spin-off*, offrendo spazi per il lavoro e organizzando programmi ed eventi basati sulla cooperazione.

Un esempio è rappresentato da De Viltmannen, un laboratorio artigianale per la produzione di tessuti in feltro (*viltmannen* significa letteralmente «gli uomini del feltro») che riporta la manifattura e l'artigianato nel centro della città, utilizzando come risorsa la lana delle pecore – che a volte capita di vedere in città,

---

<sup>2</sup> Paul Elleswijk è stato intervistato dall'autrice a settembre 2016, durante un periodo di ricerca presso l'Erasmus University di Rotterdam.

perché impiegate per la manutenzione dei prati, come tagliaerba naturali. Frank Hilbrands, proprietario del De Viltmannen, riporta l'artigianato e lo fa coinvolgendo la comunità locale, soprattutto le donne che abitano il quartiere di Agniesebuurt, di origini prevalentemente turche e marocchine, che apportano all'attività un valore aggiunto con il loro *know-how*, generando un ritorno sociale: si tratta infatti, per queste donne, di un'opportunità occupazionale che consente di complementare il reddito familiare. E allo stesso tempo, attraverso il lavoro, si creano delle relazioni tra le imprese creative di ZoHo e la comunità degli abitanti, facilitando un processo di integrazione.

Contemporaneamente al radicarsi ed evolversi di queste dinamiche, dopo la realizzazione della *watersquare* di Benthemplein a ridosso di ZoHo e l'adozione della RAS nel 2013, nel 2014 lo studio di progettazione De Urbanisten – che aveva già lavorato sia alla RAS che alla progettazione della *watersquare* – propone all'amministrazione comunale la possibilità di utilizzare ZoHo come primo esperimento di applicazione della strategia alla scala di quartiere, alimentandosi delle energie che già animavano l'area. Nasce così il progetto “ZoHo Climate Proof District” (Fig. 2), che interpreta l'adattamento ai cambiamenti climatici, il *climate proofing*, come un'opportunità in più per creare uno spazio pubblico di qualità e attrattivo. La trasformazione dello spazio pubblico e le azioni di *greening* urbano catturano di fatto anche gli interessi degli *stakeholder* locali, contribuendo al miglioramento complessivo della qualità e della attrattività dell'area come luogo di vita e di lavoro.

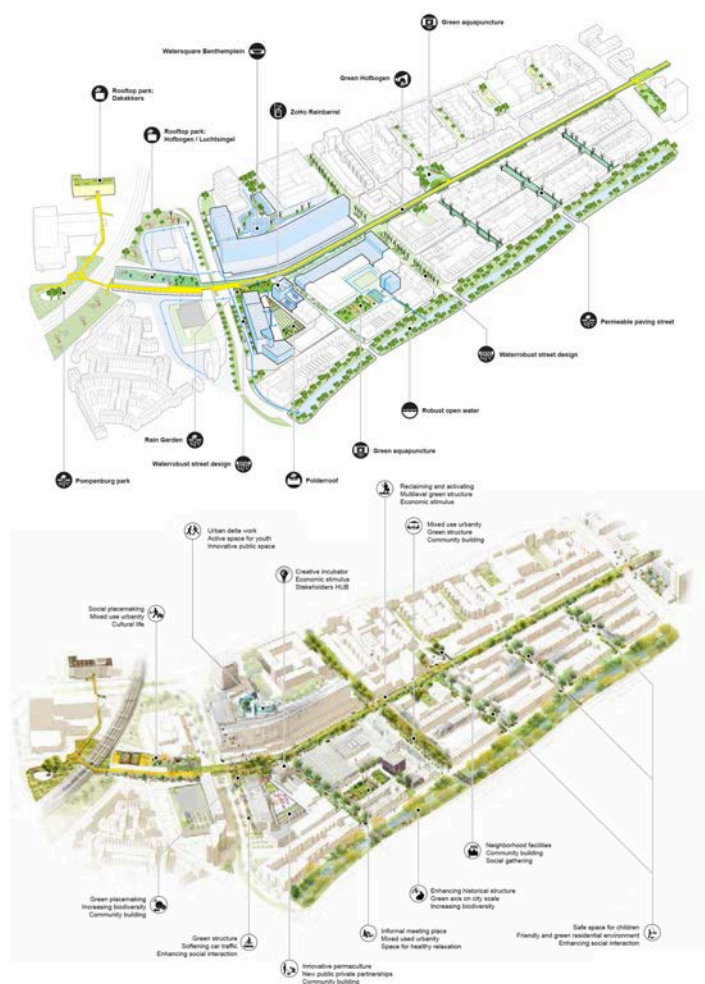


Figura 2 | Il progetto ZoHo Climate Proof District. Misure di adattamento climatico e visione del futuro del quartiere.  
Fonte: De Urbanisten, 2014.

L'area è infatti caratterizzata dalla limitata presenza di spazi pubblici e di verde, oltre a sperimentare le conseguenze dei cambiamenti climatici, essendo soggetta, in particolare, a fenomeni di allagamento dovuti alle piogge intense. Visto il ruolo di catalizzatore già svolto dalla *watersquare* di Benthemplein, l'implementazione incrementale di misure di adattamento climatico, seguendo l'approccio *slow urbanism*,

viene perseguita come mezzo per un miglioramento “multidimensionale” dell’area. Così, lo studio De Urbanisten organizza nel 2014 una serie di workshop in collaborazione con la città e con Stipo, avviando un processo di co-progettazione con gli imprenditori e gli abitanti, identificando le opportunità locali di adattamento climatico e contemporaneamente di miglioramento della qualità dello spazio pubblico, approdando alla condivisione di una visione sistemica del futuro di ZoHo e Agniesebuurt, da attuare attraverso interventi di *green acupuncture*, deimpermeabilizzazione delle superfici, separazione del sistema di canalizzazione fognario e delle acque piovane, rallentamento del fenomeno di *run-off* e regolazione microclimatica con la realizzazione di tetti verdi e *raingarden*. La prima iniziativa è stata proprio la creazione di un piccolo *raingarden* “dimostrativo” a costo zero, un giardino pop-up come è stato definito dai progettisti, quasi un’azione di *guerrilla gardening* in collaborazione tra amministrazione locale, professionisti, imprese e abitanti. Due stalli per parcheggi e una parte del marciapiede antistanti il Yellow Building sono stati infatti de-pavimentati, sottraendo superficie “grigia” e aumentando quella permeabile, piantando un piccolo giardino che ha il potere di essere un esempio concreto della possibile trasformazione per l’adattamento climatico dello spazio pubblico a ZoHo. Un piccolo intervento che, per il processo nel quale è inserito, ha la potenzialità di facilitare la creazione di un senso di appartenenza dello spazio urbano in chi lavora e vive nell’area e che risulta essere fondamentale per la sostenibilità degli interventi. Inoltre la manutenzione del “*pocket raingarden*” è stata affidata agli ospiti di una comunità di recupero per ex tossicodipendenti che ha sede a ZoHo, generando una ricaduta sociale apprezzabile.

A seguito del successo di questa iniziativa, come primo esperimento dimostrativo, sono state predisposte delle risorse finanziarie per l’implementazione del progetto di adattamento climatico, e la città di Rotterdam ha ottenuto un sussidio EU Life+ per la realizzazione delle iniziative e lo sviluppo di ZoHo.

### **Processo incrementale, approccio collaborativo, flessibilità di spazi, usi e azioni**

In tutto il processo, un elemento che appare fondamentale è da un lato la consapevolezza di una situazione di incertezza e dall’altro l’apertura verso la novità, mantenendo un senso condiviso di responsabilità e un obiettivo comune tra i vari soggetti coinvolti. L’incrementalità ha permesso sia di realizzare per piccoli *step* delle trasformazioni visibili, sia di imparare da ogni azione portata avanti, attivando un apprendimento continuo, letteralmente *learning-by-doing*, da parte dell’amministrazione, dei proprietari, delle imprese, degli *stakeholder* e degli abitanti. Le potenzialità di un tale approccio non erano chiare fin dall’inizio del processo, ma possono costituire una lezione appresa tanto dai soggetti pubblici e privati locali, quanto da chi osserva quello di ZoHo come un caso di studio. Come afferma Paul Elleswijk, «that’s something that we learned from just being open and not having a ready solution to a problem with our buildings».

L’approccio progressivo e flessibile di Havensteder e del governo locale ha attratto fin dall’inizio imprese che sono diventate i nuovi utilizzatori dell’area e per la quale hanno sviluppato un senso di corresponsabilità. Si tratta di un risultato certamente inatteso e anche non previsto, frutto di una contingenza, in questo caso rappresentato dalla crisi economica, che ha imposto un cambiamento radicale nel modo di pensare e agire del pubblico come dei privati.

«I think that we learned a lot from the fact that we didn’t have any money, and I think we gained a lot of new energy and new ideas that otherwise would never have been here. If the crisis didn’t happen, we wouldn’t have done it the way it has been done»<sup>3</sup>.

Non soltanto la società proprietaria ha dovuto mettere in campo un nuovo modo di agire, ma anche l’amministrazione ha dovuto sviluppare la propria flessibilità nel rendere fattibili le iniziative a ZoHo. Come evidenziato da Jacco Bakker, *district manager* del quartiere Noord e facilitatore a ZoHo per il comune di Rotterdam, «you have to find a new way, in how to deal with all these changes in the outside world. So that’s quite an interesting time!»<sup>4</sup>.

La creazione di nuove relazioni, immaginando e realizzando nuove pratiche e iniziative, dando vita ad opportunità nuove che non erano state immaginate prima è quanto sta accadendo a ZoHo, passando dalla crisi alla generazione di quello che è stato definito come *resilience dividend* (Rodin, 2014).

Un altro fattore di successo è che l’adattamento climatico non è stato introdotto come una misura aggiuntiva e fine a se stessa, ma integrando gli interventi per la resilienza climatica in una visione di resilienza “integrale” dell’area, tentando anche di connettere attraverso lo spazio pubblico quella che

---

<sup>3</sup> Paul Elleswijk, Havensteder. Estratto dell’intervista condotta dall’autrice a settembre 2016.

<sup>4</sup> Jacco Bakker, City of Rotterdam. Estratto dell’intervista condotta dall’autrice a settembre 2016.

potrebbe rischiare di porsi come un'isola, la comunità dei creativi, e la comunità degli abitanti. La complementarità di resilienza ecologica, ambientale, sociale ed economica appare, allora, evidente. Anche se spesso quello in atto a ZoHo viene comunicato come un processo *bottom-up*<sup>5</sup>, dallo studio condotto è possibile osservare invece un approccio misto, fondato sulla collaborazione e la co-progettazione, ma che vede, accanto alle iniziative provenienti dagli *stakeholder* locali e facilitate dall'amministrazione, anche la creazione e l'applicazione di strategie maggiormente strutturate e *top-down*. Tuttavia, a partire dall'esperienza di ZoHo, come evidenziato da Jeroen Laven di Stipo, piuttosto che continuare a pensare e agire seguendo modelli *top-down* o *bottom-up*, bisognerebbe pensare a come colmare il *gap* tra questi due approcci; e in questo possono avere un ruolo chiave le figure dei facilitatori e dei *city makers* (Matei, 2016). Una gestione *open-minded* e la presenza di interessanti *front runner*, come Stipo e De Urbanisten, che hanno portato la propria esperienza e competenza per migliorare l'area, sono infatti tra i fattori che hanno contribuito al successo della trasformazione di ZoHo, anche se si tratta ancora di un processo in corso.

«The vision of multitudes of individual and social actors, conscious of their limited knowledge who actively cultivate differences but also making their best efforts to interlace them in a larger fabric, seems to us a very human one» (Manzini, 2015b: 104).

### Riferimenti bibliografici

- Ahern J. (2013), "Urban landscape sustainability and resilience: the promise and challenges of integrating ecology with urban planning and design", in *Landscape Ecology*, no. 28, pp. 1203-1212.
- Carta M. (2013), *Reimagining Urbanism. Città creative, intelligenti ed ecologiche per i tempi che cambiano*, LISt Lab, Trento.
- Carta M. (2016), "Re-cyclical Urbanism. Un'agenda progettuale per la metamorfosi circolare", in Carta M., Lino B., Ronsivalle D. (a cura di, 2016), *Re\_cyclical Urbanism. Visioni, paradigmi e progetti per la metamorfosi circolare*, LISt Lab, Trento, pp. 6-31.
- Carta M. (2017), "Planning for the Rur-Urban Anthropocene", in Schröder J., Carta M., Ferretti M., Lino B. (eds), *Territories. Rural-Urban Strategies*, jovis Verlag GmbH, Berlino, pp. 36-53.
- De Urbanisten (2014), *ZoHo Climate Proof District. A work in progress*, booklet, disponibile online: [http://www.urbanisten.nl/wp/wp-content/uploads/URBANISTEN\\_climate\\_adaptive\\_ZOHO\\_lr.pdf](http://www.urbanisten.nl/wp/wp-content/uploads/URBANISTEN_climate_adaptive_ZOHO_lr.pdf)
- Laven J., te Velde G.J., Elleswijk P. (2016), "Take Action #2 - District: Bottom-up meets top-down at eye level", in Karssenberg H., Laven J., Glaser M., van 't Hoff M. (eds), *The City at Eye Level. Second and extended version*, Eburon Academic Publishers, Delft, pp. 301-304.
- Manzini E. (2015a), *Design, When Everybody Designs. An Introduction to Design for Social Innovation*, The MIT Press, Cambridge.
- Manzini E. (2015b), "Afterword", in Manzini E., Till J. (eds), *Cultures of Resilience: Ideas*, Nato Press, London, pp. 102-105.
- Matei A. (2016), *Funding the cooperative city. Rotterdam*, Report del dibattito pubblico tenutosi il 28 maggio 2016 nell'ambito della Biennale Internazionale di Architettura di Rotterdam IABR 2016 e del New Europe City Makers Summit, disponibile online: [http://eutropian.org/wp-content/uploads/2016/07/2016\\_06\\_28\\_Report\\_FUNDING-THE-COOPERATIVE-CITY.pdf](http://eutropian.org/wp-content/uploads/2016/07/2016_06_28_Report_FUNDING-THE-COOPERATIVE-CITY.pdf)
- Resilience Alliance (2007), *Urban Resilience Research Prospectus. A Resilience Alliance Initiative for Transitioning Urban Systems towards Sustainable Futures*, CSIRO/Arizona State University/Stockholm University, Australia/USA/Sweden.
- Rodin J. (2014), *The Resilience Dividend. Being Strong in a World Where Things Go Wrong*, PublicAffairs, New York.

<sup>5</sup> Per esempio, Jacco Bakker, del comune di Rotterdam, ha affermato durante un'intervista condotta dall'autrice a settembre 2016: «we used the bottom-up strategy to make things happen».

# Transfer of development rights strategy for a minimal green infrastructure in dense urban contexts

**Riccardo Privitera**

Università di Catania  
Dicar-Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura  
email: [riccardo.privitera@dac.unict.it](mailto:riccardo.privitera@dac.unict.it)  
Tel: 095.738.2523-8

**Daniele La Rosa**

Università di Catania  
Dicar-Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura  
email: [dlarosa@dac.unict.it](mailto:dlarosa@dac.unict.it)  
Tel: 095.738.2523-8

**Paolo La Greca**

Università di Catania  
Dicar-Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura  
email: [plagreca@dac.unict.it](mailto:plagreca@dac.unict.it)  
Tel: 095.738.2511

## Abstract

Urban growth and sprawl processes resulted in urban environment with different morphological features and a common lack of open spaces, which still are the main providers of Ecosystem Services in urban contexts and play a relevant important role in reducing the effects of climate change by storing and sequestering carbon.

Despite their importance in providing ecosystem services, implementation of green infrastructure has to challenge several limitations for its development and management. Particularly, the implementation requires the public acquisition of those private plots where green infrastructure can be planned and designed. An option to enhance the economic feasibility of the public intervention is the use of incentive-based approaches, such as the Transfer of Development Rights (TDR). This paper proposes a method for the implementation of a minimal urban green infrastructure, intended as limited amount of private open spaces to be converted in public green infrastructure through a TDR program. The case study of the municipality of Tremestieri Etneo is presented as representative of the metropolitan area of Catania, characterised by an impressive urban growth since the 1960s.

**Parole chiave:** green infrastructure, urban planning, transfer of development rights, carbon sequestration

## Urban Green Infrastructure and ecosystem services

In urban contexts, there is a growing interest in using and deploying natural ecosystems to provide solutions to several urban issues and improve the overall sustainability of urban environments (Cohen-Shacham et al., 2016). These nature-based solutions provide sustainable, cost-effective, multi-purpose, and flexible alternatives for various planning objectives and can significantly enhance resilience of cities. Furthermore, by reshaping the built environment, nature-based solutions can enhance the inclusivity, equitability, and livability of cities, regenerate deprived districts through urban regeneration programs, improve mental and physical health and quality of life for the citizens, reduce urban violence, and decrease social tensions through better social cohesion (particularly for some vulnerable social groups, such as children, elderly, and people of with low socio-economic status).

Among Nature-based solutions, Green Infrastructure is a 'natural, semi-natural and artificial network of multifunctional ecological systems within, around and between urban areas, at all spatial scales' (Tzoulas et al., 2007). This definition emphasizes the holistic ecosystem vision of urban environments (including the abiotic, biotic and cultural functions) and claim for multi-scale approaches able to take into account the scale-dependent relationships of ecological processes occurring in cities, with particular reference to the human health and well-being of citizens and residents.



Green infrastructure can include several urban ecosystems from parks and woodland, blue areas (lakes and streams), greenery, semi-natural areas and other urban features such as green roofs and street trees.

In particular, for high density urban contexts Green Infrastructure aims at the following actions: (i) environmental protection and integration of agriculture into urban context, providing specific new agricultural land-use types such as agricultural parks, community supported agriculture, and allotment gardens; (ii) development of suburban green areas in order to provide a more equal distribution of public parks and gardens; and (iii) enhancement of current urban green spaces by improving quality, usability, and accessibility (O'Brien et al., 2017).

Ecosystems included in the Green Infrastructure provide important functions and relative services, such as CO<sub>2</sub> sequestration, production of O<sub>2</sub>, reduction of air pollutants and noise, regulation of microclimate and heat island effect, flood damage reduction, filtering water, pollination and supply of recreational value and play a fundamental role in health, well-being, and social safety (La Rosa and Privitera, 2013; Vejre et al., 2010).

Particularly, this paper will focus on the service of CO<sub>2</sub> sequestration, mainly provided by urban vegetation (McHale et al., 2007). The service is obtained by the process of filtering pollution and particulates from the air. Filtering capacity increases with leaf area and is thus higher for trees than bushes or grassland. Plants sequester atmospheric carbon in photosynthesis and convert it into sugar that they store in their biomass. Types of urban fabric can provide different potential of carbon sequestration (La Greca et al., 2011). Recent research found that the higher the site energy efficiency becomes, the lower the potential for carbon uptake is. This implies the better the energy efficiency becomes, the stronger the difference is between site efficiency and the potential for carbon sequestration (Kuittinen et al., 2016).

### **Minimal urban green infrastructure**

Despite their importance in providing ecosystem services, implementation of green infrastructure, especially in urban dense contexts, has to challenge several difficulties and limitations for its real development and management. Particularly, the implementation requires the public acquisition of those private plots where green infrastructure has been designed. This mainly due to the general lack of areas belonging to municipalities or other public bodies to be used as public space for the development of green infrastructure and therefore to the economic feasibility this development. Direct public acquisitions of land are often economically unsustainable for local administration and face resistance from private landowners (Bengston et al., 2004). On the contrary, the issue of economic feasibility for managing public intervention and providing accessible public green spaces could be addressed through incentive-based approaches, including the Transfer of Development Rights (TDR) (Brabec and Smith, 2002). TDR allows the sale and transfer of development rights from a specific parcel of land to other properties. Future use of the original parcel is then protected from development by a permanent conservation easement or deed restriction prohibiting development. A TDR programme defines an area to be protected from development (sending area) and one where development will be allowed to occur (receiving area). Landowners can transfer the rights to develop one parcel of land to another one. As a consequence, the parcel from which the development rights are being transferred can no longer be developed, or developed only in a limited way. As a result, landowners are compensated for regulatory restrictions that reduce the property values (Porter, 1997).

This paper proposes a method for the implementation of a minimal urban green infrastructure, intended as a limited amount of open spaces to be converted in public green infrastructure that ensure the economic feasibility of the transformation through a TDR program. Development Rights are assigned to strips of private land parcels that are designated for accommodating the green infrastructure. Development rights can be transferred from these portions of parcels to the adjacent ones and used for increasing the amount of current development within the same or contiguous parcel. As a result, the involved parcels can be densified increasing their volume and the strips are transferred to public property. The amount of development rights to be assigned to strips of land parcels is identified according to an Economic Feasibility Assessment Tool. In order to ensure the economic feasibility of the urban transformation, the proposed Tool allows to quantify the equitable development rights to be assigned to each private landowner taking into account the economic value of land parcels to be left, building-up costs, final value of the built-up property and economic profit of the whole urban transformation.



## Study area and method

### *A case study in the Catania Metropolitan Area*

The case study investigated in this work is located in the metropolitan area of Catania, the largest in Sicily that experienced an impressive urban growth in the last decades, and is characterized by a high urban density and severe lack of public green spaces. In forty years (1961–2001), the total population of 27 municipalities included in the metropolitan area grew more than 27% in terms of built-up areas. In 2008, approximately 60% of its total population lived outside the main city, indicating progressive population expansion beyond the city center. The method has been tested in the municipality of Tremestieri Etneo (Figure 1).

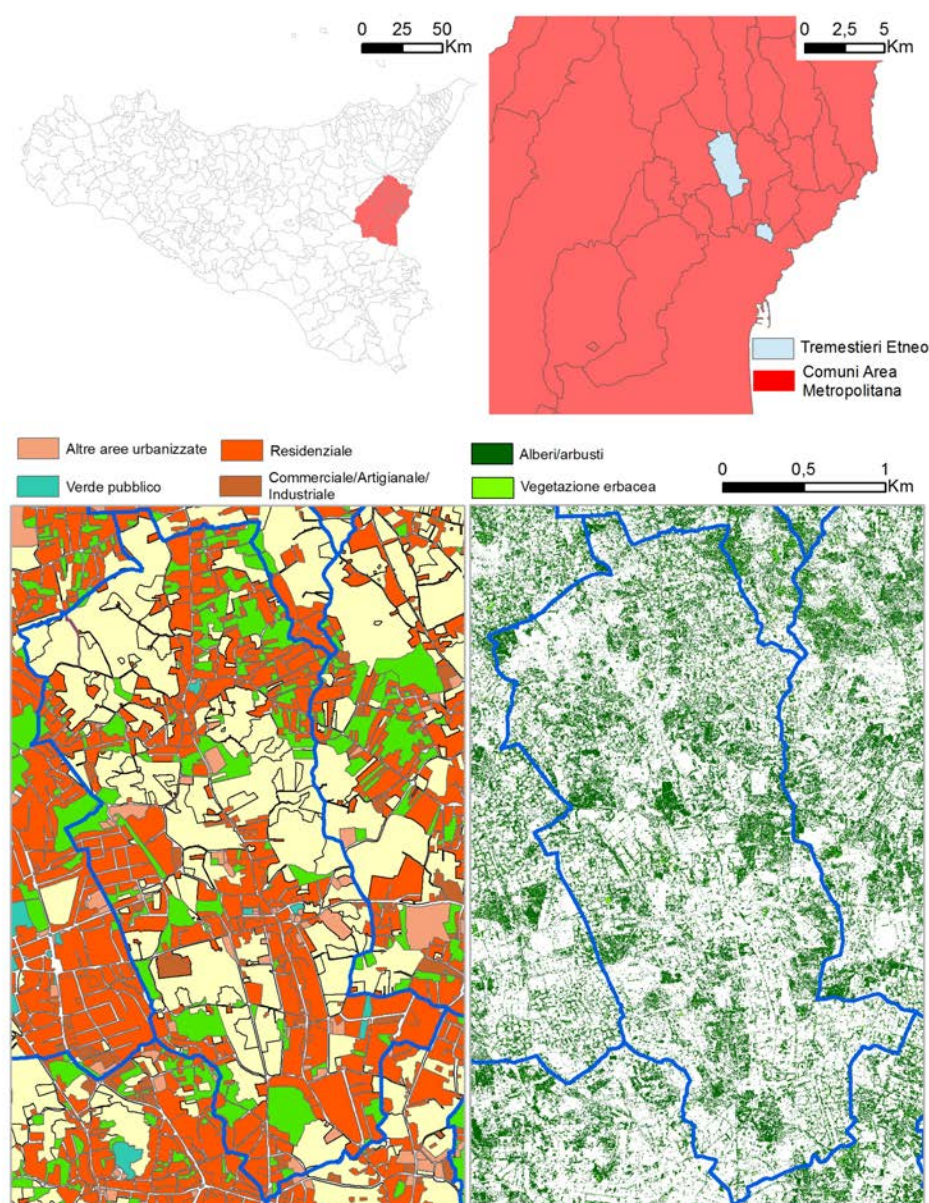


Figure 1 | The municipality of Tremestieri Etneo in the Catania Metropolitan area (above), and related Land-use and Land cover (below).

### *Method*

The method is composed of four different phases. (*First*) Urban Morphology Analysis is carried out to identify representative urban morphology types and a Land Cover Analysis estimates both the amount and the quality of evapotranspiring surfaces of different urban morphology types. (*Second*) An Economic Feasibility Assessment Tool allows to quantify the equitable development rights to be assigned to private land parcels and the size of open spaces to be transferred to public property, taking into account different

economic rates of local properties and urban development parameters. *(Third)* A Carbon Sequestration Characterization evaluates the potential uptake of each morphology type according to specific carbon sequestration rates for each land cover type. *(Fourth)* A greening scenario for each morphology type is proposed to identify new urban layouts with higher level of carbon sequestration potentials and wider public areas for accommodating a minimal green infrastructure.

#### *First phase – Preliminar analyses*

An Urban Morphology Analysis has been conducted, based on vector cartographies (at scale 1:10,000 and 1: 2000) and field surveys. Eight urban morphology types have been identified within the study area and then sub-divided in two classes: historical and modern urban fabrics. Historical urban fabrics are characterised by either linear configuration of 2-3 storey buildings aligned along the main streets and regular and compact urban blocks. Modern urban fabric comprises the categories ‘Regular and Irregular blocks with multi-storey buildings’ and ‘Detached and semi-detached houses’.

Since each morphology type can be composed by a mix of land covers, a Land Cover Analysis assessed the contribution of different land cover types to carbon uptake. This has been done by visual interpretation of available high resolution orthophotos on sample areas for each of the selected three morphology types. Four land cover types have been chosen and identified in each morphology type: impervious, herbaceous vegetation, shrubs and trees.

In order to distinguish between private and public open spaces, each land cover type has been characterized by the landownership through an interpretation of orthophotos and cartography. Impervious, herbaceous vegetation, shrubs and trees contributions have been further subdivided into two categories taking into account public and private open spaces.

#### *Second phase– Economic Feasibility Assessment*

A tool has been proposed in order to quantify the equitable development rights to be assigned to private land parcels in terms of Floor Air Ratio, that is intended as the volume of buildings ( $m^3$ ) over the land parcel unit. Percentage of private open spaces takes into account the economic rates of land parcels to be left, total development cost rates, and final economic rate of the built-up property. According to this tool, the overall urban development can be considered as a feasible investment project when net profit ratio for private developers exceed 25%, that is considered by the Italian Urban Developers National Association a reasonable percentage value of profit. Net profit ratio is expressed in terms of total amount of profit compared to the final economic value of development rights and represents the final economic earnings for developers compared to the total revenues obtained after selling the properties.

#### *Third phase – Carbon sequestration Characterization*

CO<sub>2</sub> uptake potential provided by open spaces has been estimated in order to understand the contribution of different urban morphology types to carbon sequestration. The analysis has been developed for each morphology type and for each land cover type. CO<sub>2</sub> uptake provided by open spaces has been evaluated by applying a carbon sequestration rate ( $kg\ CO_2/m^2y$ ) for each land cover type. Properties of carbon sequestration and storage for herbaceous vegetation, shrubs and arboreal species have been derived from literature (Getter et al. 2009; Nowak et al. 2013; Marchi et al. 2014) (Table 1).

Table I | Carbon sequestration rates for Trees, Shrubs and Herbaceous vegetation covers.

Land cover types	CO <sub>2</sub> Sequestration average values ( $kgCO_2/m^2y$ )	References
Trees	1,02	Nowak et al., 2013
Shrubs	1,5	Marchi et al., 2014
Herbaceous vegetation	1,36	Getter et al., 2009

#### *Fourth phase – New tree plantation strategy*

In order to compensate emission of carbon due to human activities and enhance the potential of carbon sequestration of open spaces, a strategy of new trees plantation within the three morphology types has been proposed to increase the overall vegetation cover. Two scenarios have been proposed: new trees plantation within a part of private open spaces and new trees plantation within a suitable part of public open spaces. According to these interventions, an evaluation of carbon sequestration potential of open

spaces has been evaluated in terms of percentage of increasing potential both when adding trees in private and public open spaces. Finally the area for new urban green infrastructure has been evaluated.

### Results

Urban morphology Analysis shows that ‘detached and semidetached houses’ represent the most recurring morphology type in the study area, coherent with the intensive sprawl process that characterized its recent urban growth. Land Cover Analysis shows that the distribution of land cover types is almost uniform among morphology types with the exception of herbaceous vegetation land cover that presents a higher percentage (more than 18%) within detached and semi-detached houses. Results for ‘Detached and semidetached houses’ are shown in Table 2, where ‘impervious’ land cover type is more than 58% of total. The analysis of landownership shows that the majority of the territory (84.7%) is private.

Table II | Carbon sequestration potential for each land cover type (Detached and semidetached houses morphology type).

	Area (m2)	Percentage %	Carbon sequestration potential (kgCO <sub>2</sub> /y)
Land cover types			
Impervious	623.819,45	47,09	-
Tree	326.680,56	24,66	333.214,17
Herbaceous vegetation	296.476,52	22,38	403.208,07
Shrub	77.762,16	5,87	116.643,24
Total	1.324.738,70	100,00	853.065,49
Open spaces landownership			
Private	1.122.053,68	84,70	722.546,47
Public	202.685,02	15,30	130.519,02

This condition of landownership particularly characterizes southern Italy cities where urban planning during the last forty years allowed an impressive and often uncontrolled urban sprawl with limited capacity of acquiring land for public services and infrastructural facilities. Therefore, carbon sequestration characterization has allowed to identify the ‘Tree’ cover as the most providing carbon uptake with more than 403,000 kgCO<sub>2</sub>/y. Economic feasibility assessment Tool has evaluated the minimum net profit ratio for the project investment ( $P\%=25.52 \geq 25\%$ ) quantifying the amount of development rights in terms of FAR= 0,35 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> and defining the size of private open spaces to be acquired to public property ( $G\%=25\%$ ) for a new minimal green infrastructure (Table 3).

Table III | Economic Feasibility Assessment Tool.

Economic Feasibility Assessment Tool					
INPUT PARAMETERS	<i>economic rates of local properties</i>				
	economic rate of land parcel	RLP	195,00	€/m <sup>2</sup>	
	economic rate of property	RP	1.950,00	€/m <sup>2</sup>	
	<i>urban development parameters</i>				
	Urban green area percentage	G%	25,00	%	
	Floor Area Ratio	FAR	0,35	m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup>	
OUTPUT PARAMETERS	land parcels area	AP	72.948,16	m <sup>2</sup>	
	total development cost rates	KT	1.006,72	€/m <sup>2</sup>	
	<i>urban development features</i>				
	economic value of land parcel	VLP=AP X RLP	14.224.891,20	€	
	land parcels to be transferred area	AT=AP X G%	18.237,04	m <sup>2</sup>	
	economic value of land to be transferred	VT=AT X RLP	3.556.222,80	€	
	development zone area	DZA=AP - AT	54.711,12	m <sup>2</sup>	
	total amount of development rights	DR=AP X FAR	25.531,86	m <sup>3</sup>	
	developable floor area	DFA=DR/3,20	7.978,71	m <sup>2</sup>	
	total development costs	KDC=DFA X KT	8.032.321,90	€	
	economic value of development rights	VDR=DR X RP/3,20	15.558.474,75	€	
	total amount of profit	P=VDR-KDC-VT	3.969.930,05	€	
NET PROFIT RATIO ( $\geq 25\%$ )		P%=P/VDR X 100	25,52	%	

Trees plantation strategy has provided scenarios of new tree canopies that allow to enhance the carbon sequestration potential up to +31% for ‘Detached and semidetached houses’ type while providing an increasing of more than +240% for Irregular blocks with multi-storey buildings. On the contrary, Regular

blocks with multi-storey buildings show lower level of both carbon sequestration (+11%) and surface increasing for new minimal green infrastructure (+59%) (Table 4).

Table IV | Carbon sequestration potentials enhancement (Detached and semidetached houses morphology type).

	Percentage of suitable open spaces (%)	Tree plantation in open spaces (m <sup>2</sup> )	Tree plantation carbon sequestration contribution (kgCO <sub>2</sub> /y)	Total carbon sequestration potential (kgCO <sub>2</sub> /y)	Carbon sequestration potential enhancement +%
private	25,00	280.513,42	286.123,69	1.008.670,15	28,37
public	45,00	91.208,26	93.032,42	223.551,44	41,62
total		371.721,68	379.156,11	1.232.221,60	30,77

### Discussion and conclusion

Different layouts of built-up areas and green spaces can be present in urban fabric and therefore different potential of evapotranspiration and carbon sequestration potential can be provided. The investigation of carbon sequestration potential provided by green spaces is crucial for understanding the climate change adaptation potential of urban areas. Furthermore, the distribution of public and private spaces within each urban morphology type is a fundamental aspect to identify specific planning tools aimed at enhancing their adaptation potential. The proposed method integrates different analytical phases to define the suitability of urban fabrics to enhance their carbon sequestration potential and identifies a Transfer of Development strategy as an appropriate planning tool to transform and re-design the existing layouts of built-up areas and green spaces.

Even though the relevance of these results, the proposed method and TDR scenario shows some limitations. Firstly the net profit ratio as checked by the Economic assessment tool is mainly depending on the amount of development rights to be granted to private landowners while the percentage of urban green area for public acquisition less influences the economic feasibility of urban development due to its low economic value. This implies that the economic profit of the project is strictly related to the amount of resulting built-up areas that will be responsible of new additional carbon emissions. Secondly, the proposed tree plantation strategy represents a scenario aimed at maximizing carbon sequestration and other ecosystem services but could be appear highly theoretical. Indeed a total tree coverage is not realistic because designing urban green spaces implies to identify different zones for leisure such as lawns, pathways, bike lanes, water bodies, and playgrounds. As an alternative, a more suitable strategy could be take into account a shrubs plantation (with higher CO<sub>2</sub> sequestration rates than trees) in order to compensate loss of sequestration potential due to leisure zones (to be considered as bare soil and herbaceous vegetation/grass).

Results of this study show that it is possible to implement a minimal urban green infrastructure at reduced costs for the local administrations through the allowance to private landowners of a very limited amount of new development and soil sealing. This represents a reasonable trade-off for the free of charge transfer to public property of their land parcels designated for green infrastructure. The application of a Transfer of Development Rights strategy might develop a minimal urban green infrastructure throughout the city. This will produce a more livable and healthy urban environment, and obtain economic benefits for both landowners of areas designated for green infrastructure and local administrations that can implement green infrastructure with limited financial efforts (Martinico et al., 2014).

### Riferimenti bibliografici

- Bengston, D.N., Fletcher, J.O., Nelson, K.C. (2004), *Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States*, in *Landscape and Urban Planning*, 69, pp. 271–286.
- Brabec, E., Smith, C. (2002), *Agricultural land fragmentation: the spatial effects of three land protection strategies in the eastern United States*, in *Landscape and Urban Planning*, 58, pp. 255–268.
- Cohen-Shacham, E., Walters, G., Janzen, C., Maginnis, S. (2016), *Nature-based Solutions to address global societal challenges*, IUCN, Gland, Switzerland.
- Getter, K.L., Rowe, D.B., Robertson, G.P., Cregg, B.M., Andresen, J.A. (2009), *Carbon sequestration potential of extensive green roofs*. *Environmental science & technology*, 43, 7564–7570.

- Kuittinen, M., Moine, C., Adaljeirsdottir, K. (2016), Carbon sequestration through urban ecosystem services. A case study from Finland, *Science of the total environment*, 563-564, pp. 623-632.
- La Rosa, D., Privitera, R. (2013), *Characterization of non-urbanized areas for land-use planning of agricultural and green infrastructure in urban context*, *Landscape Urban Planning*, 109, pp. 94-106.
- Marchi, M., Pulselli, R.M., Marchettini N., Pulselli, F.M., Bastianoni, S. (2014), *Model Carbon dioxide sequestration model of a vertical greenery system*, *Ecological Modelling*, 306, pp. 46–56.
- Martinico, F., La Rosa, D., Privitera, R. (2014), *Green Oriented Urban Development for urban ecosystem services provision in a medium sized city in Southern Italy*, *iForest*. doi: 10.3832/ifor1171-007.
- Nowak, D.J., Greenfield, E. J., Hoehn R.E., Lapoint, E. (2013), *Carbon storage and sequestration by trees in urban and community areas of the United States*, *Environmental Pollution*, 178, pp. 229–136.
- O'Brien, L., DeVreese, R., Kern, M., Sievanen, T., Stojanova, B., Atmis, E., *Cultural ecosystem benefits of urban and peri-urban green infrastructure across different European countries*. *Urban Forestry & Urban Greening*.
- Porter, D. R. (1997). *Managing Growth in America's Communities*. Island Press, Washington, DC.
- Tzoulas, K., Korpela, K., Venn, S., Yli-Pelkonen, V., Kazmierczak, A., Niemela, J., James, P. (2007), *Promoting ecosystems and human health using green infrastructure: A literature review*, *Landscape Urban Planning*, 81, pp.167-178.
- Vejre, H., Søndergaard Jensen, F., Jellesmark Thorsen, B. (2010), *Demonstrating the importance of intangible ecosystem services from peri-urban landscapes*. *Ecological Complexity* 7, pp. 338–348.

# I servizi ecosistemici forniti dai Siti della Rete Natura 2000: il caso della purificazione dell'acqua nel contesto della Città Metropolitana di Cagliari

**Daniela Ruggeri**

Università di Cagliari

DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura

Email: [daniela.ruggeri@unica.it](mailto:daniela.ruggeri@unica.it)

Tel: 070.675.5200

## Abstract

In accordo con il Millennium Ecosystem Assessment, gli ecosistemi forniscono dei benefici alle popolazioni sotto forma di beni e servizi, ma la loro presenza di rado è considerata in fase di pianificazione territoriale. La Rete Natura 2000, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitat), costituisce una riserva importante di ecosistemi naturali. Soprattutto in presenza di contesti antropizzati il suo ruolo è da considerarsi strategico.

In questo contributo si analizza il contesto della Città metropolitana di Cagliari, in cui insistono diversi siti della Rete Natura 2000, relativamente alla valutazione di un importante servizio ecosistemico di regolazione: la purificazione dell'acqua, con particolare riferimento alla ritenzione dei nutrienti. Le attività antropiche spesso contribuiscono, con sorgenti puntuali (come gli effluenti industriali e degli impianti di trattamento) e sorgenti diffuse (come le attività agricole e le aree residenziali), alla diffusione di inquinanti nell'ambiente, che vengono dilavati durante i fenomeni meteorici e trasportati e sparsi nel territorio, attraverso il deflusso superficiale, fino a raggiungere i fiumi, i laghi e, infine, il mare. Ciò ha conseguenze dirette sia sulla salute e sul benessere delle persone che sugli ecosistemi interessati dal fenomeno. La conoscenza della distribuzione dei servizi ecosistemici in un contesto territoriale permette di porre in essere scelte consapevoli e seguire direzioni significativamente sostenibili, in presenza di più opzioni politiche percorribili.

**Parole chiave:** ecological networks, planning, sustainability.

## Introduzione

In questo contributo viene proposto un caso di studio riguardante il contesto della Città metropolitana di Cagliari, in cui sono stati riconosciuti 16 siti della Rete Natura 2000, che, complessivamente, occupano quasi un terzo della superficie metropolitana. Al loro interno, diversi ecosistemi (ad esempio, le aree umide) contribuiscono con processi naturali alla cattura e alla degradazione degli inquinanti prima o dopo che siano immessi nei corpi idrici.

Viene proposta un'analisi del contesto metropolitano fine all'ottenimento di elaborazioni spaziali sull'esportazione delle sostanze inquinanti, in particolare i nutrienti, al fine di identificare le aree ad elevata capacità di ritenzione, che costituiscono, quindi, dei filtri naturali, con particolare riferimento al ruolo svolto dai Siti Natura 2000.

La presenza antropica influisce, con diversi tipi di pressione, sulla qualità delle acque e in contesti fortemente urbanizzati, come quelli metropolitani, tener conto di questo fenomeno è molto importante e, in quest'ottica, il contributo del servizio ecosistemico di purificazione dell'acqua risulta fondamentale. L'analisi proposta in questo contributo costituisce un input al percorso di accrescimento delle conoscenze che devono essere identificate come fondamentali nel processo pianificatorio a qualunque livello.

Questo contributo è organizzato come segue: nella prima parte è descritto il servizio ecosistemico della purificazione dell'acqua e il suo ruolo nel contesto ambientale; nella seconda parte è descritto il caso di studio, incentrato sull'analisi della purificazione dell'acqua del contesto della Città metropolitana di Cagliari e in particolar modo dei siti Natura 2000; nell'ultima parte si discutono i risultati ottenuti con particolare riferimento alle possibili implicazioni che potrebbero avere all'interno del processo pianificatorio.

## La purificazione dell'acqua: un servizio ecosistemico fondamentale

In questo caso di studio il servizio ecosistemico della purificazione dell'acqua viene valutato con riferimento alla ritenzione dell'azoto. L'azoto è un elemento chiave degli ecosistemi e il maggiore regolatore delle condizioni ecologiche e funzionali della biosfera, essendo il principale costituente dell'aria



dell'atmosfera terrestre. L'azoto è definito “nutriente” perché è essenziale per la crescita di molti organismi. Nell'ultimo secolo, a causa delle attività umane, il ciclo naturale dell'azoto è stato significativamente alterato, con numerose conseguenze: tracce di ossidi di azoto nelle emissioni gassose, eutrofizzazione nei corpi idrici, diminuzione della qualità delle acque sotterranee, con conseguenti effetti sulla biodiversità (Breuer *et al.*, 2008). Infatti, durante un evento meteorico il deflusso idrico trasporta inquinanti attraverso il territorio, dalle superfici verso i fiumi, i laghi, fino al mare.

La Direttiva 91/676/CEE (“Direttiva Nitrati”), concernente la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, definisce l'inquinamento come «lo scarico effettuato direttamente o indirettamente nell'ambiente idrico di composti azotati di origine agricola, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e all'ecosistema acquatico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque». Inoltre, la Direttiva 2000/60/EC (“Direttiva Quadro sulle Acque”) definendo un quadro di azione comunitaria nel campo delle politiche sulle acque sottolinea che le acque comunitarie sono sotto una crescente pressione proveniente dall'aumento della domanda di acque di buona qualità, da utilizzare per diversi scopi. Di conseguenza, è indubbio il fatto che il servizio di regolazione della purificazione dell'acqua abbia un ruolo strategico e da tutelare con assoluta priorità. La qualità dell'acqua ha conseguenze per le persone attraverso numerosi modi, dall'acqua potabile, agli scopi ricreativi, alle attività di pesca, agli ecosistemi acquatici che spesso hanno una bassa capacità di adattamento rispetto ai carichi di nutrienti.

I carichi di azoto possono essere sia puntuali che diffusi. Fonti puntuali possono trovarsi sia nelle aziende di allevamento e agricoltura, che nelle aree di stoccaggio alimentari; fonti diffuse possono essere costituite dalle aree urbane, dalle aree agricole o destinate al pascolo, dalle zone industriali.

Gli ecosistemi forniscono il servizio di purificazione dell'acqua attraverso la rimozione di sedimenti, nutrienti e pesticidi dalla superficie del deflusso idrico attraverso deposizione, filtrazione, infiltrazione e assorbimento (Zhang *et al.*, 2010); in questo modo, gli inquinanti possono essere ritenuti o degradati prima che possano raggiungere il corso d'acqua. I sistemi per ottenere questi servizi sono numerosi: la vegetazione può rimuovere gli inquinanti imbrigliandoli nelle trame o liberandoli nell'ambiente sotto altre forme; i suoli possono intrappolare e stoccare gli inquinanti solubili; lo scorrimento lento delle acque nelle aree umide consente alla vegetazione di catturare gli inquinanti; inoltre, la vegetazione ripariale ha una specifica importanza, costituendo l'ultima barriera prima che gli inquinanti possano raggiungere il corso d'acqua.

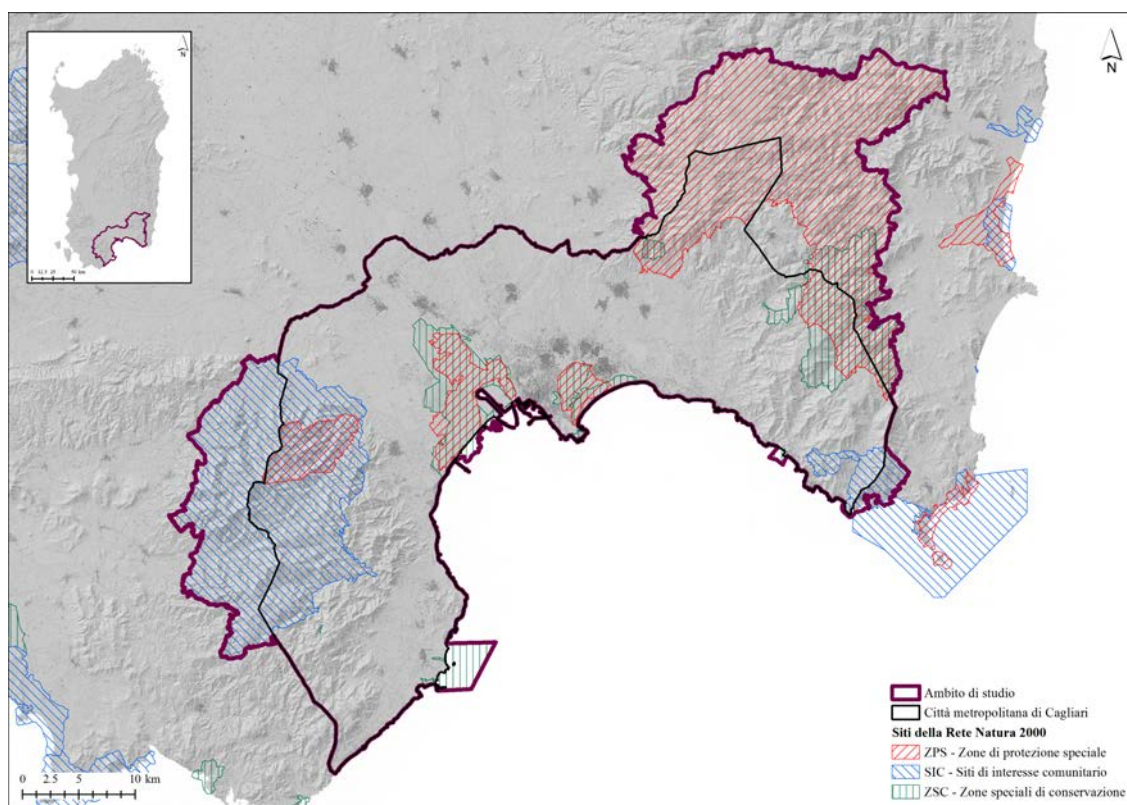


Figura 1 | L'ambito della Città metropolitana di Cagliari e i siti della Rete Natura 2000.

## La purificazione dell'acqua nel contesto metropolitano di Cagliari

### L'ambito di studio

Il caso di studio analizzato riguarda il contesto della Città metropolitana di Cagliari, nel sud della Sardegna, comprendente 17 Comuni e un bacino di circa 430000 abitanti. Nell'ambito sono stati individuati 16 siti della Rete Natura 2000, i quali occupano quasi un terzo della superficie metropolitana (Figura 1).

Dal punto di vista dell'uso dei suoli, utilizzando lo strato informativo della Carta d'uso dei suoli<sup>1</sup> fornita dalla Regione Autonoma della Sardegna (RAS) è possibile osservare la distribuzione speculare dell'uso dei suoli rispetto al fulcro centrale costituito dal *continuum* urbano di Cagliari e dei comuni limitrofi, circondato da un'estesa fascia di aree agricole e affiancato da due aree caratterizzate da zone umide e corpi idrici; concludono la cornice opposta due ampie fasce caratterizzate come foreste e aree seminaturali (Figura 2).

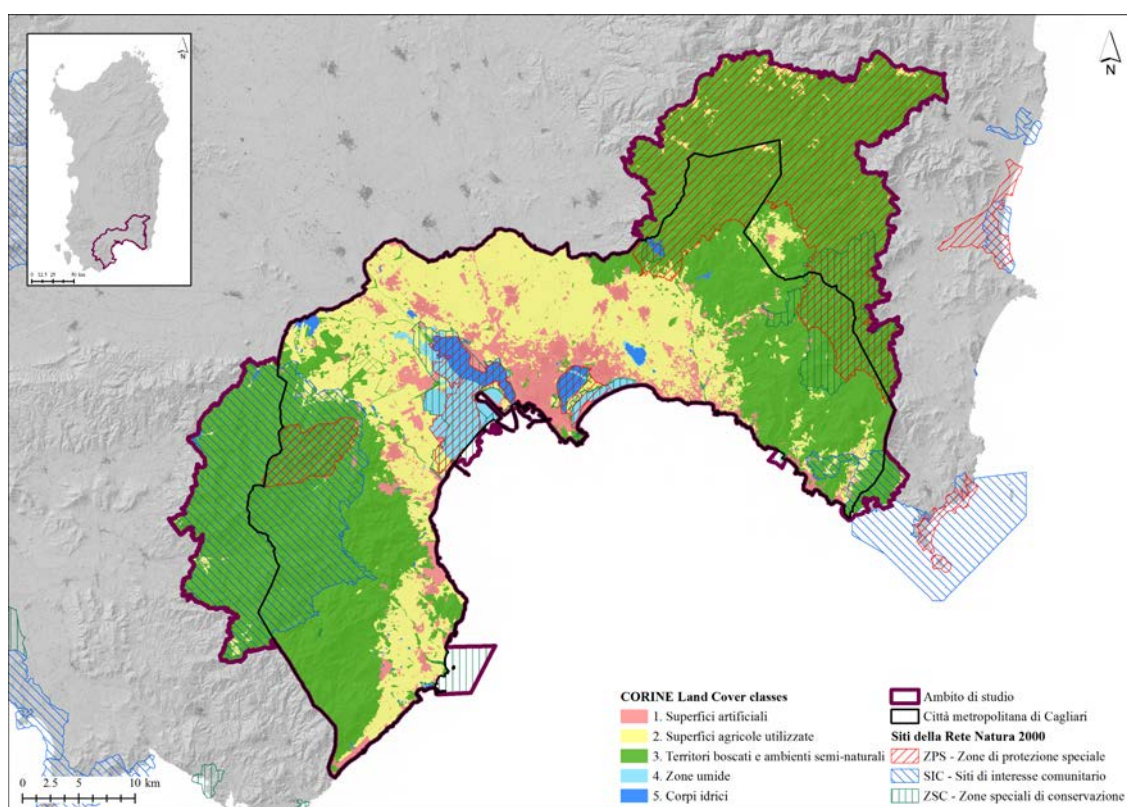


Figura 2 | La carta dell'uso dei suoli nel contesto della Città metropolitana di Cagliari.

### La valutazione della purificazione dell'acqua nel contesto metropolitano

La metodologia utilizzata in questo studio per valutare la purificazione dell'acqua si basa sull'utilizzo del modello Nutrient Delivery Ratio (NDR) del software InVEST, sviluppato da Natural Capital Project<sup>2</sup>, che fa riferimento alla ritenzione di azoto e fosforo.

Il modello NDR descrive il movimento di masse di nutrienti attraverso lo spazio basandosi su relazioni empiriche, mappando le sorgenti di nutrienti presenti nei bacini idrici e il loro trasporto fino ai corsi d'acqua. Si basa sul concetto che ciascun elemento del bacino è caratterizzato da un proprio carico di nutriente e da un coefficiente di trasporto funzione della pendenza e dell'efficienza di ritenzione della copertura del suolo (NCP, 2015). In questo particolare caso sono stati analizzati i soli carichi di azoto e i bacini idrici superficiali.

I dati in input richiesti dal modello NDR e utilizzati in questa metodologia sono i seguenti.

- Un modello digitale del terreno, che rappresenta la distribuzione delle unità del territorio in formato digitale, con un valore di elevazione per ogni cella. È stato utilizzato un modello digitale disponibile sul Geoportale della Sardegna<sup>3</sup>, in formato raster e con una risoluzione a 10 m.

<sup>1</sup> In questo caso è stata utilizzata la Carta dell'uso del suolo in scala 1:25000 della Sardegna, aggiornata al 2008, disponibile all'indirizzo:

<http://www.sardegnaegeoportale.it/index.php?xsl=2420&s=40&v=9&c=14480&es=6603&na=1&n=100&esp=1&tb=14401>.

<sup>2</sup> <http://www.naturalcapitalproject.org>.



- La Carta dell'uso dei suoli della Sardegna, aggiornata nel 2008, che costituisce un database geografico delle coperture dei suoli della Sardegna, classificata con i codici Corine Land Cover (CLC) fino al quinto livello. In questa analisi è stata utilizzata la classificazione CLC fino al terzo livello.
- Un file shape contenente sessantaquattro bacini idrici superficiali, come definiti dal Piano di gestione del distretto idrografico della Sardegna<sup>4</sup>.
- Una mappa rappresentante il deflusso potenziale stimato in base all'elaborazione con metodo geostatistico (Phillips *et al.*, 1992) delle precipitazioni medie annue a partire dalle misurazioni di 109 stazioni pluviometriche presenti nel contesto metropolitano.
- Una tabella biofisica che mette in relazione le coperture dei suoli con i carichi di azoto, l'efficienza di rimozione dell'azoto e la massima distanza di ritenzione per ciascuna classe, elaborata per il contesto in esame a partire dagli studi di Bachmann Vargas (2013).

Il modello NDR genera una mappa in cui ogni pixel contiene l'informazione sulla quantità di nutriente che eventualmente raggiunge il corso d'acqua, misurato in kg/pixel, e un file shape in cui il valore complessivo di nutriente è aggregato per bacino come somma del contributo da ciascun pixel in esso ricadente.

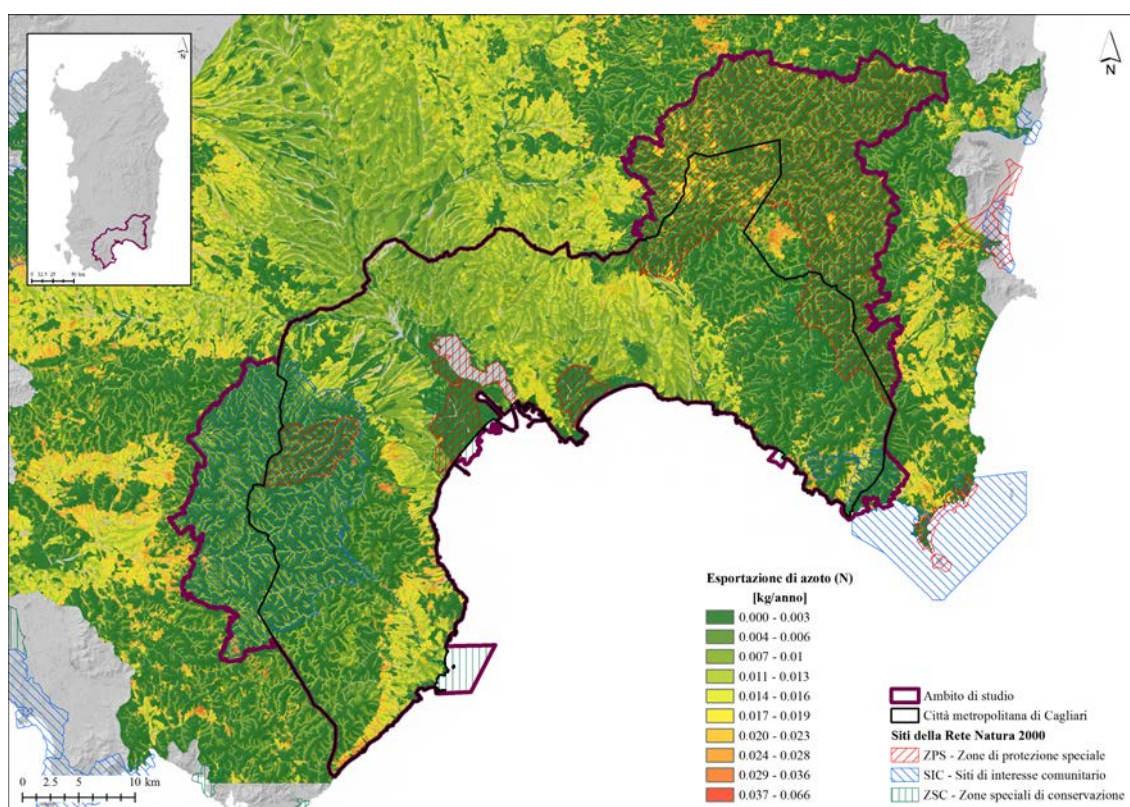


Figura 3 | La mappa dell'esportazione dell'azoto generata con il modello NDR.

La mappa mostrata in Figura 3 rappresenta il contributo del suolo e della vegetazione alla purificazione dell'acqua attraverso la rimozione degli inquinanti dal deflusso superficiale. In particolare, la mappa mostra la suscettività di specifiche parti del territorio nel purificare l'acqua: dove i valori di esportazione dell'azoto sono alti la purificazione dell'acqua è minore (il minimo si ha in corrispondenza del colore rosso scuro), in quanto grosse quantità di inquinante possono raggiungere il corso d'acqua; dove i valori di esportazione sono bassi la purificazione dell'acqua è maggiore (il massimo si ha in corrispondenza del colore verde scuro), in quanto l'inquinante è ritenuto.

Poiché il numero dei parametri inseriti nel modello è ridotto, l'output è particolarmente sensibile alle variazioni dei dati in input. Infatti, i valori di efficienza di ritenzione sono basati su studi empirici e su fattori basati su valori medi (come la variabilità intra-annuale) e i dati che compongono la tabella biofisica contengono valori associati a partire da altri studi e non misurati direttamente nel contesto in esame.

<sup>3</sup> Disponibile all'indirizzo: <http://www.sardegnaeoportale.it/areetematiche/modellidigitalidielevazione/>.

<sup>4</sup> Elaborati sulla base del Piano di gestione del distretto idrografico della Sardegna (RAS, 2016).

## Il ruolo della pianificazione

Il servizio ecosistemico della purificazione dell'acqua è stato valutato nella Città metropolitana di Cagliari con il proposito di identificare le aree che presentano sia maggiori potenzialità che maggiori criticità rispetto alla fornitura di questo servizio ecosistemico. In particolare, nella mappa riportata in Figura 3 il ruolo dei siti della Rete Natura 2000 emerge in maniera evidente: specialmente nella parte orientale e nella parte occidentale, nonché negli specchi d'acqua centrali, la più alta percentuale di valori verdi è contenuta all'interno dei Siti, o nelle aree che li circondano. Questo conferma il fatto che le aree protette costituiscono una sorgente unica di biodiversità e coinvolgono ambiti caratterizzati da un elevato livello di fornitura di servizi ecosistemici (ISPRA, 2011).

La consapevolezza dell'importanza delle dinamiche che ruotano attorno ai cambiamenti negli ecosistemi e alle conseguenze dirette e indirette sulla fornitura di servizi ecosistemici è chiaramente sottolineata nelle recenti strategie e politiche europee sulla gestione e conservazione dell'ambiente (Haslett *et al.*, 2010).

Le analisi relative all'identificazione dei servizi ecosistemici sono utili allo scopo di essere consapevoli delle minacce che conseguono l'aumento della pressione antropica, e conseguentemente effettuare scelte consapevoli. Questo approccio può contribuire a tenere in considerazione la conservazione dei fenomeni naturali nei processi pianificatori e conferma il ruolo strategico della Rete Natura 2000 nella fornitura di benefici per l'uomo e l'ambiente.

## Conclusioni

A partire da Rio nel 1992 per arrivare alla Strategia europea per la biodiversità al 2020, il capitale naturale è riconosciuto come garanzia per il benessere umano. La valutazione dei benefici forniti dal capitale naturale attraverso l'identificazione e la valutazione degli ecosistemi e dei loro servizi è una delle recenti sfide per la ricerca scientifica e per la pratica istituzionale previste per i prossimi anni. Nelle pratiche pianificatorie sia a livello urbano che a livello rurale, l'interesse per l'analisi e la mappatura dei servizi ecosistemici sta aumentando, soprattutto per il loro contributo nel processo decisionale al fine di assicurare maggiormente un uso sostenibile delle risorse naturali; tuttavia l'effettiva importanza dei servizi ecosistemici nella definizione delle decisioni è ancora notevolmente limitata (Barò *et al.*, 2016).

In questo contributo è stato analizzato il servizio ecosistemico della purificazione dell'acqua nel contesto della Città metropolitana di Cagliari allo scopo di identificare sia gli ambiti in cui la sua presenza è rilevante, sia gli ambiti in cui invece è carente, con particolare riferimento al ruolo dei siti della Rete Natura 2000 presenti nel contesto.

Stimare il servizio ecosistemico della purificazione dell'acqua è un obiettivo complesso, poiché i numerosi dati in input difficilmente sono misurati direttamente sul campo e il modello utilizzato effettua numerose semplificazioni; inoltre non è sempre possibile avere a disposizione i dati necessari nel lasso di tempo in cui nel processo pianificatorio si devono prendere decisioni (Trepel *et al.*, 2002), per cui talvolta si rende necessario fare delle semplificazioni e delle approssimazioni in riferimento ai dati disponibili; infatti, con queste informazioni è possibile identificare sia il sistema (naturale) che fornisce il servizio, sia il sistema (antropico) che ne beneficia, migliorando le locali vocazioni del territorio in considerazione delle condizioni specifiche. Integrare nelle scelte valutative questioni fondate su analisi mirate del sistema naturale e del ruolo fondamentale che esso svolge può condurre a scelte più consapevoli ed efficaci e ciò rappresenta una questione importante da tenere in considerazione durante il processo pianificatorio.

## Riconoscimenti

Questo contributo è redatto nell'ambito del Programma di Ricerca "Natura 2000: Valutazione dei piani di gestione e studio dei corridoi ecologici come Rete complessa", finanziato, per gli anni 2015-2018, dalla Regione Autonoma della Sardegna, nel quadro del Bando per la presentazione di "Progetti di ricerca fondamentale o di base", annualità 2013, sviluppato presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari.

## Riferimenti bibliografici

Bachmann Vargas P. (2013), "Ecosystem services modeling as a tool for ecosystem assessment and support for decision making process in Aysén region, Chile (Northern Patagonia)", Master thesis, disponibile all'indirizzo: [http://www.academia.edu/5148764/Ecosystem\\_services\\_modeling\\_as\\_a\\_tool\\_for\\_ecosystem\\_assessment\\_and\\_support\\_for\\_decision\\_making\\_process\\_in\\_Aysén\\_region\\_Chile\\_Northern\\_Patagonia\\_](http://www.academia.edu/5148764/Ecosystem_services_modeling_as_a_tool_for_ecosystem_assessment_and_support_for_decision_making_process_in_Aysén_region_Chile_Northern_Patagonia_).

- Barò F., Palomo I., Zulian G., Vizcaino P., Haase D., Gòmez-Baggethun E. (2016), “Mapping Ecosystem Eervice Capacity, Flow and Demand for Landscape and Urban Planning: a Case Study in the Barcelona Metropolitan Region”, *Land Use Policy*, n. 57, pp. 405-417, Elsevier, disponibile all’indirizzo: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.06.006>.
- Breuer L., Vaché K.B., Julich S., Frede H.G. (2008), “Current concepts in nitrogen dynamics for mesoscale catchments”, in *Hydrological Sciences Journal*, vol. 53, issue 5, pp. 1059-1074, doi: 10.1623/hysj.53.5.1059.
- Haslett J.R., Berry P.M., Bela G., Jongman R.H., Pataki G., Samways M.J., Zobel M. (2010), “Changing Conservation Strategies in Europe: a Framework Integrating Ecosystem Services and Dynamics. Biodiversity and Conservation”, in *Biodiversity and Conservation*, vol. 19, issue 10, pp. 2963-2977, Springer, doi 10.1007/s10531-009-9743-y.
- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) (2011), “Biodiversità e attività sugli ecosistemi”, disponibile all’indirizzo: [http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011/02\\_Biodiversita\\_e\\_attivita\\_sugli\\_ecosistemi\\_2011.pdf/view](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011/02_Biodiversita_e_attivita_sugli_ecosistemi_2011.pdf/view).
- Natural Capital Project (NCP) (2015), *InVEST User Guide*, disponibile all’indirizzo: <http://data.naturalcapitalproject.org/nightly-build/invest-users-guide/html/#>.
- Phillips D.L., Dolph J., Marks D. (1992), “A comparison of geostatistical procedures for spatial analysis of precipitation in mountainous terrain”, *Agricultural and Forest Meteorology*, Elsevier Science Publishers, n. 58, pp. 119-141, Amsterdam.
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS), Direzione generale, Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna (2016), “Riesame e aggiornamento del Piano di gestione del distretto idrografico della Sardegna, 2° ciclo di pianificazione 2016- 2020”, disponibile all’indirizzo: <http://www.regione.sardegna.it/index.php?xsl=510&s=304398&v=2&c=6703&t=1&tb=6695&st=7>.
- Trepel M., Palmeri L. (2002), “Quantifying nitrogen retention in surface flow wetlands for environmental planning at the landscape-scale”, *Ecological Engineering*, n. 19, vol. 2, pp 127- 140, Elsevier.
- Zhang X., Liu X., Zhang M., Dahlgren R.A., Eitzel M. (2010), “A Review of Vegetated Buffers and a Meta-Analysis of their Mitigation Efficacy in Reducing Nonpoint Source Pollution”, in *Journal of Environmental Quality*, n. 39, pp. 76-84, doi: 10.2134/jeq2008.0496.

# Governo del territorio e contenimento del consumo di suolo: alcune riflessioni alla luce della normativa lombarda in materia

**Michela Tiboni**

Università degli Studi di Brescia

DICATAM - Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica  
Assessorato all'urbanistica e pianificazione per lo sviluppo sostenibile del Comune di Brescia

Email: [michela.tiboni@unibs.it](mailto:michela.tiboni@unibs.it)

Email: [mtiboni@comune.brescia.it](mailto:mtiboni@comune.brescia.it)

## Abstract

Nel dicembre 2014 è entrata in vigore in Lombardia una legge, la 31/2014, sulla riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato; un tema questo che da tempo necessita di essere affrontato pure a livello nazionale, per perseguire anche in Italia l'obiettivo di azzerare il consumo di suolo, tutelare le aree agricole, e incentivare la rigenerazione urbana.

Questa legge, che nei principi sembrerebbe tendere verso un condiviso obiettivo comunitario, contiene molte più ombre che luci. In particolare, se da un lato afferma il principio che si deve salvaguardare un bene prezioso come il suolo libero, dall'altro introduce una moratoria di 30 mesi, durante la quale viene data facoltà ai privati di presentare richiesta di attuazione delle previsioni contenute nei piani, vietando ai Comuni di pianificare, anche in riduzione delle previsioni, il proprio territorio.

Attraverso il caso studio del nuovo PGT della città di Brescia, approvato nel 2016, nel quale è stata operata una forte riduzione delle previsioni urbanistiche su aree libere, si intende affrontare il tema del divario tra i principi contenuti in questa legge e gli effetti che al contrario rischia di produrre, consolidando le potenzialità di trasformazione del territorio inedificato previste da gran parte della strumentazione urbanistica comunale, ormai riconosciute come incoerenti con le esigenze di sviluppo del territorio lombardo, con le aspettative dei cittadini e con le stesse dinamiche del mercato immobiliare.

**Parole chiave:** planning, conservation & preservation, local development.

## 1 | Dinamiche urbane e consumo di suolo: alcune riflessioni sul contesto normativo lombardo

Nel corso degli ultimi settant'anni il nostro Paese è stato interessato da una forte crescita urbana, che ha assunto caratteri differenti nelle diverse regioni italiane. Accanto ad una crescita secondo il modello classico delle nuove periferie che ha caratterizzato le città industriali del Nord e le grandi città del Sud, vi è stato un notevole sviluppo delle città minori e dei piccoli centri, che ha portato ad una dispersione delle aree urbanizzate, con un conseguente e progressivo consumo della risorsa suolo.

Si è venuta così formando una "nuova città", nella quale accanto a tessuti urbani storici e consolidati e alle periferie urbane più o meno recenti convivono tessuti e insediamenti a bassa densità, che si sono sviluppati con una vera e propria esplosione dell'urbanizzato sul territorio.

I fattori di gravitazione che, per molti anni, avevano fatto sì che la crescita urbana si addensasse intorno alle città di maggiori dimensioni, hanno perso nel tempo la loro incidenza, con la conseguenza che i nuovi insediamenti residenziali e produttivi si sono andati disperdendo nei territori che offrono più elevate potenzialità edificatorie.

A ciò si aggiunge il fatto che il legame, che per lungo tempo ha tenuto insieme l'incremento demografico, la crescita economica e i processi di urbanizzazione, si è andato via via incrinando, e il consumo di suolo degli ultimi vent'anni è avvenuto sostanzialmente in un Paese "a crescita zero".

Il territorio pedecollinare bresciano è un esempio significativo di questo fenomeno, come si può ben osservare dalle immagini di seguito riportate.



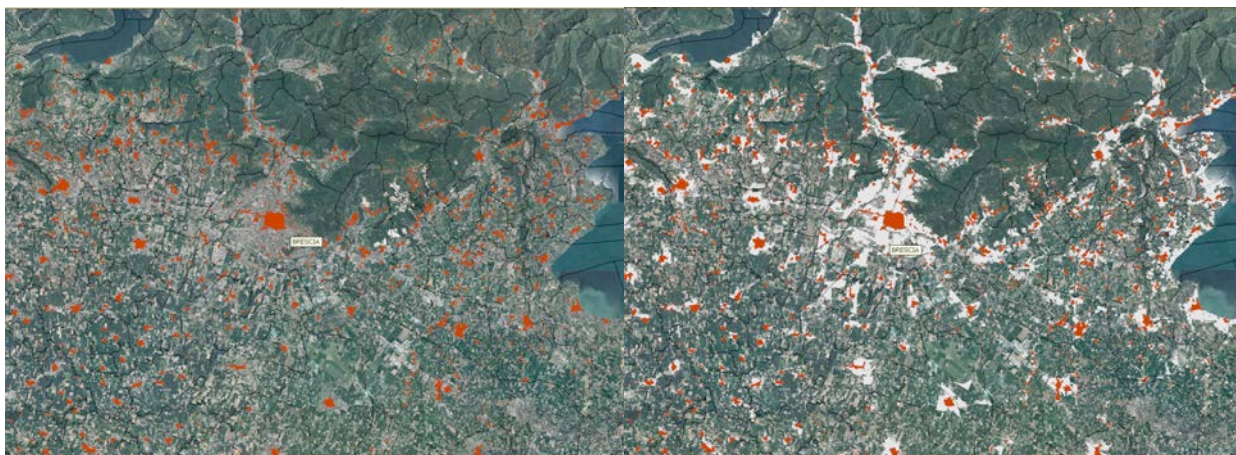


Figura 1 | L'urbanizzazione del territorio bresciano compreso tra i laghi di Garda e Iseo a fine '800 e fine '900.

Il Lombardia, l'entrata in vigore della Legge di Governo del Territorio, la LR 12/2005, ha fatto sì che si determinasse una significativa intensificazione delle iniziative di pianificazione, stante l'obbligo per tutti i comuni di sostituire il PRG con un Piano di Governo del Territorio (PGT).

Si è trattato in generale di una pianificazione sulla quale vi è stata una scarsa incidenza delle politiche di area vasta, e il confine comunale ha costituito un limite ancora insuperabile alla attivazione di politiche coordinate e condivise di governo del territorio.

Il risultato è stato in generale quello di un forte incremento, nei piani comunali, delle previsioni di trasformazione dei suoli liberi, con un sovradimensionamento delle previsioni rispetto alle reali esigenze di sviluppo degli insediamenti. Previsioni che, unite a quelle che riguardano il recupero di aree dismesse, al termine dell'iter di formazione dei PGT sono rimaste per lo più previsioni sulla carta, divenute in gran misura economicamente non più sostenibili per effetto della crisi che ha interessato il mercato immobiliare.

In questo contesto, Regione Lombardia, nel dicembre 2014, si è dotata di una legge, la 31/2014, sulla riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato; tema che da tempo necessita di essere affrontato anche a livello nazionale, per perseguire l'obiettivo di azzerare il consumo di suolo, tutelare le aree agricole, e incentivare la rigenerazione urbana.

Questa legge, che nei principi sembrerebbe tendere verso un obiettivo pienamente condivisibile, contiene in realtà aspetti contrastanti. In particolare, se da un lato afferma il principio che si deve salvaguardare un bene prezioso come il suolo libero, dall'altro introduce una moratoria di 30 mesi, durante la quale viene data facoltà ai privati di presentare richiesta di attuazione delle previsioni contenute nei Documenti di Piano dei PGT vigenti. Ai Comuni viene invece negata, fino allo scadere della moratoria, la possibilità di pianificare il proprio territorio, paradossalmente anche quando la finalità è quella di ridurre le previsioni urbanistiche, e dunque in pieno accordo con i principi della legge stessa.

L'effetto che ne consegue è così quello di consolidare previsioni di trasformazione (quelle contenute nei Documenti di Piano dei PGT), che la legge di Governo del Territorio aveva invece definito non conformativi, come sottolineato anche dalle consultazioni regionali lombarde degli architetti e degli ingegneri nella mozione inviata alla Regione sul tema; mozione nella quale si sottolinea che *“Se si confermano gli obiettivi contenuti nel titolo stesso della legge, ossia la “riduzione del consumo di suolo” e la “riqualificazione del suolo degradato”, è urgente assumere provvedimenti indirizzati ad evitare che si consolidino le potenzialità di trasformazione del territorio inedito previste da gran parte della strumentazione urbanistica comunale, ormai riconosciute come incoerenti con le esigenze di sviluppo del territorio lombardo, con le aspettative dei cittadini e con le stesse dinamiche del mercato immobiliare. È necessario restituire ai Comuni la facoltà di pianificare il proprio territorio promuovendo la revisione dei PGT almeno nei casi di riduzione del consumo di suolo, assecondando un processo di revisione già avviato da molte amministrazioni comunali.”*

## 2 | Ridurre il consumo di suolo per favorire al rigenerazione del costruito: il caso del PGT di Brescia

Quando in Lombardia entrò in vigore la citata LR 31/2014, l'amministrazione del Comune di Brescia aveva, da più di un anno, avviato una variante generale al PGT, con la finalità di modificare drasticamente il PGT vigente, del 2012. Un PGT che la stessa Regione Lombardia, aveva definito *“un'ipotesi insediativa*

*decisamente non coerente alle dinamiche in essere*”, ritenendolo non in linea con gli indirizzi della pianificazione regionale e con i relativi obiettivi di limitare l’ulteriore espansione urbana, che dovrebbero prevedere di edificare solo aree direttamente legate ai ritmi effettivi del fabbisogno insediativo.

Per rispondere a questa pesante critica mossa dalla Regione, l’amministrazione fu costretta a sostenere che in realtà le previsioni di espansione contenute nel piano fossero da riferirsi ad un periodo temporale di almeno dieci anni, e non al solo quinquennio (massimo!) di validità del Documento di Piano. E per questo venne introdotto nel PGT un meccanismo di programmazione per cui, attraverso un bando pubblicato dal Comune ogni tre anni, i privati avrebbero potuto candidarsi per dare attuazione (nel triennio successivo) alla loro previsione edificatoria, rispondendo a criteri dettati dal Comune, in funzione degli obiettivi di interesse pubblico da perseguire. Bando che, come è facile immaginare, quando venne fatto nel 2014 portò ad un numero molto limitato di proposte attuative.

La variante generale avviata nel 2013 partiva dal presupposto che il milione e duecentomila metri quadri di superficie edificabile contenuti nel vigente PGT non fossero sostenibili per la città di Brescia, né ambientalmente (per il consumo di suolo e le conseguenti criticità ambientali che avrebbero generato) e tantomeno economicamente, stante l’enorme quantità di alloggi invenduti presenti in città.

Dunque, nel lavoro fatto dal 2013 al 2015, quando la variante al PGT è stata portata in Consiglio Comunale, si è operato con l’obiettivo di dotare Brescia di un piano che perseguisse non solo l’obiettivo di salvaguardare l’ambiente e contenere il consumo di suolo, ma anche quello di favorire la rigenerazione delle enormi aree dismesse presenti in città (alcune in posizioni centrali e dunque strategiche dal punto di vista dell’accessibilità e della possibilità di uno sviluppo sinergico con il tessuto urbano in cui si collocano e con i relativi servizi) e la riqualificazione dell’enorme patrimonio immobiliare sparso in tutta la città e non utilizzato, che necessiterebbe di interventi di adeguamento sismico ed energetico.

E’ stata la volontà di perseguire questi obiettivi che ha portato a ridurre significativamente le previsioni urbanistiche previgenti.

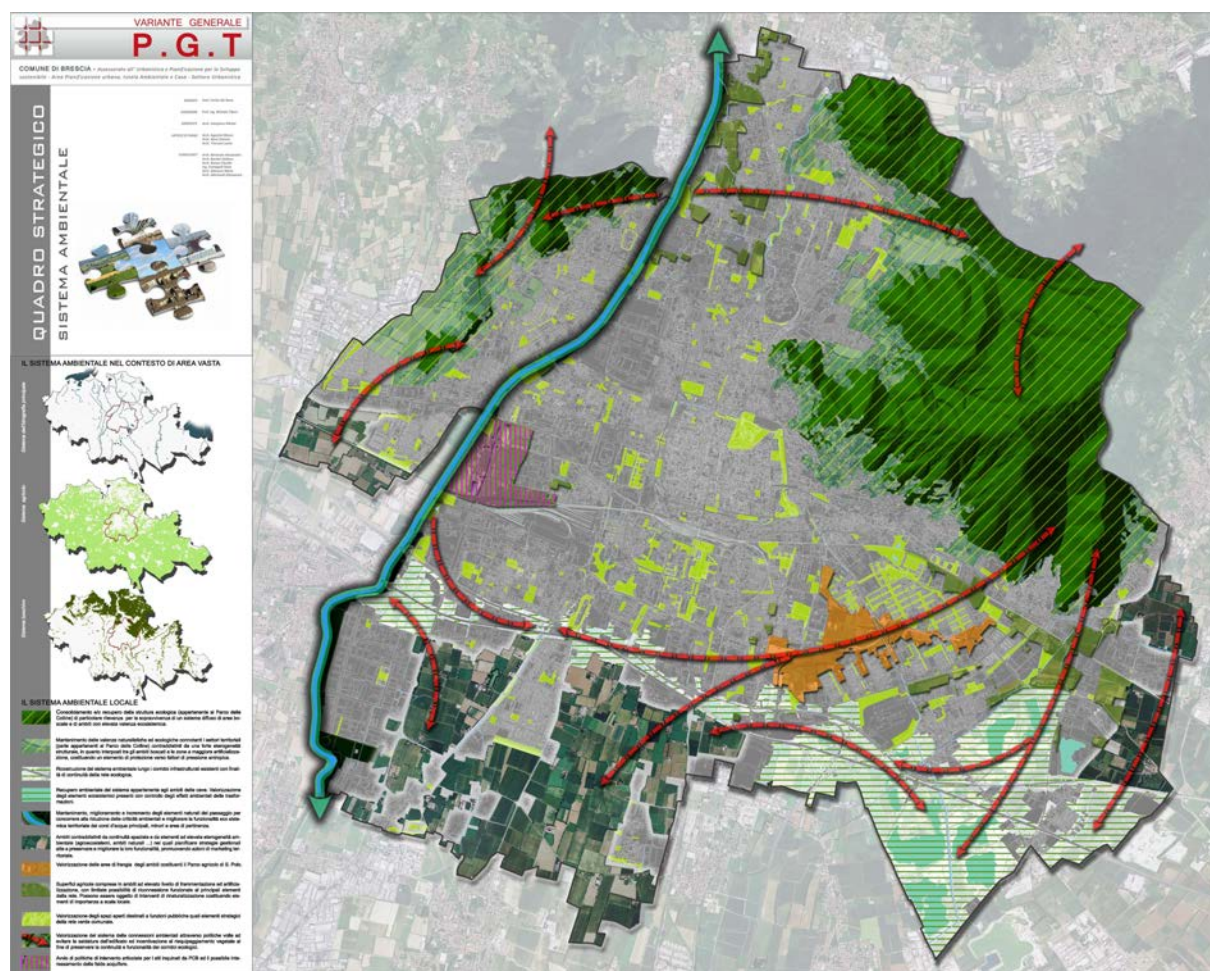


Figura 2 | Comune di Brescia, PGT 2016: il quadro strategico del sistema ambientale.



Si è infatti ritenuto che la debolezza del PGT previgente fosse da individuare nell'approccio quantitativo, orientato ad una visione di Brescia città-metropoli, quale risposta per affrontare la condizione di crisi della città; un approccio che aveva messo in secondo piano altre questioni, in particolare quella ambientale e socio-economica.

Con il nuovo piano l'accento si è invece spostato verso forme di riqualificazione che implicano la resilienza, ovvero il recupero di equilibrio tra domanda e offerta di risorse ambientali in condizioni di scarsità. Le politiche urbanistiche, se abbinate alle politiche ambientali, prefigurano un diverso modello di sviluppo ma anche una revisione forte di modalità di azione ormai radicate.

E nella variante al PGT di Brescia questo concetto si è dunque tradotto in una serie di strategie per il sistema ambientale, che si compongono in

- una drastica riduzione del consumo di suolo, soprattutto per quelle previsioni che comportano l'erosione di aree agricole, ed in particolare quelle caratterizzate da un maggiore valore agronomico;
- nel rafforzamento e potenziamento del sistema dei parchi territoriali e nella previsione di ricostruzione di un sistema ambientale lungo i corridoi infrastrutturali;
- e anche nella definizione di metodologie volte alla stima della perdita di valore ecologico delle aree trasformate, e all'individuazione di azioni che permettano la restituzione della perdita di valore ecologico,

affiancata da una serie di strategie per il sistema antropico, che puntano:

- alla rigenerazione delle aree dismesse o sottoutilizzate, con un'attenzione particolare al tema del lavoro, affinché sia favorita, dove ve ne siano le condizioni, la permanenza di una funzione produttiva compatibile con le altre funzioni urbane;
- al perseguimento di un elevato grado di accessibilità alle risorse urbane, anche mediante lo sviluppo della mobilità sostenibile
- e attraverso una rigenerazione urbana diffusa, che parta dal favorire il miglioramento del patrimonio immobiliare disponibile, ma che sia affiancata anche da interventi di miglioramento della città pubblica, sia a scala territoriale sia a scala di quartiere.

### **3 | La legge di Regione Lombardia sul consumo di suolo e il tema della potestà pianificatoria dei Comuni**

Quando nel dicembre 2014 è entrata in vigore la legge di Regione Lombardia sulla riduzione del consumo di suolo, le scelte di piano contenute nel PGT di Brescia e precedentemente richiamate erano già delineate ed era in corso la relativa procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

La volontà di mettere al centro del governo del territorio della città di Brescia la difesa dell'ambiente e la rigenerazione urbana hanno pertanto spinto l'amministrazione a non interrompere il percorso intrapreso, pur nella consapevolezza che ciò avrebbe potuto portare ricorsi avverso il piano, per effetto della riduzione delle previsioni edificatorie operata dalla variante.

La decisione di procedere in tal senso è maturata a seguito di una approfondita riflessione, con il supporto della civica avvocatura, che ha portato a ritenere che l'applicazione dell'articolo 5 (Norma Transitoria) della Legge 31, nella misura in cui vieta per 30 mesi ai Comuni di approvare varianti ai piani anche in riduzione, sia in contrasto con i principi costituzionali in tema di sussidiarietà e di esercizio dei poteri in capo ai Comuni, oltre ad essere in contrasto con i principi generali dettati dalla legge regionale urbanistica n.12/2005.

Gli articoli 5, 114 e 118 della Costituzione attribuiscono infatti ai Comuni specifica autonomia, nonché la titolarità generale delle funzioni amministrative, che possono essere loro sottratte solo per la necessità di assicurarne un esercizio unitario e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In materia di pianificazione territoriale da sempre – anche prima dell'istituzione delle regioni – i Comuni, in forza della legge urbanistica nazionale n.1150/42, sono titolari di rilevanti funzioni finalizzate all'elaborazione della disciplina del territorio, concorrendo (dapprima con lo Stato e poi con la Regione) alla determinazione dell'assetto urbanistico territoriale.

Se per un periodo di trenta mesi (come affermato dalla norma transitoria della legge 31/2014) venisse interdetta al Comune la possibilità di pianificare il territorio ed in particolare di intervenire sul Documento di piano e sul regime degli ambiti di trasformazione, ciò equivarrebbe ad azzerare le potestà che l'ordinamento (anche costituzionale e statale) attribuisce ai Comuni.

Questa è una parte rilevante delle tesi formulate nelle memorie difensive del Comune di Brescia, che ha sollevato eccezione di costituzionalità della legge 31/2014 nella parte in cui disciplina il periodo transitorio.

Poiché il TAR, nell'accogliere parzialmente (stabilendo che la previsione debba essere riammessa alla programmazione triennale) il ricorso presentato dai proprietari di un ambito di trasformazione le cui previsioni edificatorie erano state ridotte, non ha affrontato la questione, senza motivarne l'eventuale infondatezza e/o irrilevanza, il Comune di Brescia ha ritenuto di ricorrere al Consiglio di Stato, che ha accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza del TAR, dando atto che i ricorsi dell'Amministrazione prospettano *“delicate problematiche (tra le quali anche il sospetto di incostituzionalità della disposizione di cui all'art. 5 della legge regionale della Lombardia 28.11.2014 n. 31) da vagliare compiutamente con sollecitudine nella competente sede di merito”*.

Si dovrà pertanto attendere che il Consiglio di Stato entri nel merito della questione, per sapere se la tesi sostenuta dal Comune di Brescia è fondata, o se al contrario si dovranno riammettere alla programmazione previsioni di piano, salvate da una legge che sotto il titolo del contenimento del consumo di suolo in realtà ha come unico effetto quello di consolidare le potenzialità di trasformazione del territorio inedificato previste da gran parte della strumentazione urbanistica comunale, mettendole al riparo dal un processo di revisione già avviato da molte amministrazioni comunali virtuose, che il contenimento del consumo di suolo hanno voluto perseguirlo per scelta e non per rispondere ad una norma sovraordinata.



# Una nuova stagione del *cycling* veneziano

**Luca Velo**

Università IUAV di Venezia  
DCP - Dipartimento di Culture del Progetto  
Email: [lucavelo@iuav.it](mailto:lucavelo@iuav.it)

**Giacomo Durante**

Università IUAV di Venezia  
DPPAC - Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi  
Email: [gdurante@iuav.it](mailto:gdurante@iuav.it)

## Abstract

Il ruolo centrale che la mobilità ciclistica riveste all'interno delle politiche di rigenerazione urbana è cosa ormai nota. Gran parte dei progetti che ripensano parti più o meno estese di città manifestano bene le potenzialità che il muoversi in bicicletta produce. Tuttavia, se da un lato la mobilità ciclistica sembra giocare un ruolo sempre più importante nel quadro delle politiche e dei progetti per i contesti urbani più consolidati, nei sistemi caratterizzati da forme maggiormente disperse, si leggono atteggiamenti meno chiari, coerenti e coraggiosi.

Con l'istituzione della Città Metropolitana di Venezia, si è data ulteriore enfasi al tema della mobilità ciclistica su scala territoriale, abbracciando però linee guida piuttosto convenzionali, senza proporre un'idea di progetto sintetico che possa valorizzare e predisporre modalità alternative di attraversamento "lento" del territorio metropolitano.

Mestre, nel suo rapporto con Venezia e con i comuni circostanti la corona lagunare, sta vivendo un drammatico momento di riconfigurazione spaziale e semantica. Per questa ragione si avverte, in un certo senso, la chiusura di un'avanguardistica "stagione del Bici Plan per Mestre", strumento di pianificazione e programmazione che, a partire dal 2006, ha permesso di organizzare i flussi ciclistici in maniera coerente, attraverso interventi e pratiche che ancora oggi risultano efficaci alla scala urbana.

La crisi economica, l'inquinamento dei suoli e dell'aria, l'enorme deposito di manufatti dismessi di Porto Marghera, la pressione turistica di Venezia che si sta riversando nella terraferma circostante, inducono a pensare alla necessità di costruire una visione alla scala metropolitana, muovendo espressamente anche dal ripensamento del proprio sistema di mobilità, dalle specificità delle forme antropiche, dai propri sistemi infrastrutturali e da precise presenze associative.

Il paper vorrebbe restituire un lavoro di osservazione diretta e di "ascolto" del territorio, condotto attraverso il coinvolgimento di alcune associazioni locali, occasione per interfacciarsi con i portatori di una conoscenza quotidiana del territorio. Essi hanno saputo dimostrare di intravedere, prima ancora di certe politiche urbane, i segnali di inizio di una nuova stagione del *cycling* veneziano, fornendo suggestioni ed interpretazioni utili alla costruzione di un progetto metropolitano concreto, capace di tenere insieme i depositi infrastrutturali esistenti e di ripensare lo sviluppo della mobilità ciclistica metropolitana lungo tre assi territoriali.

L'esito di questo processo di "ascolto" del territorio risulta chiaro: offrire all'esperienza del *cycling* veneziano un impulso strategico e concreto per implementare la pratica della mobilità dolce nell'area metropolitana, non solo in termini turistici ma anche pendolari e quotidiani, sia negli ambiti urbani che periurbani.

**Parole chiave:** urban policies, mobility, citizenship.

## Introduzione

Il ruolo centrale che la mobilità ciclistica riveste all'interno delle politiche di rigenerazione urbana è cosa ormai nota. Gran parte dei progetti che ripensano parti più o meno estese di città manifestano le potenzialità che il muoversi in bicicletta produce. Tuttavia, se da un lato la mobilità ciclistica sembra giocare un ruolo sempre più importante nel quadro delle politiche e dei progetti per i contesti urbani più consolidati, nei sistemi caratterizzati da forme maggiormente disperse, si leggono atteggiamenti meno chiari, coerenti e coraggiosi.

Il paper vuole approfondire la relazione tra il consolidarsi di tali politiche e il ruolo assunto da presenze associative e cittadinanze attive nella promozione del *cycling* come pratica urbana. Questa relazione trova espressione sia nella progressiva acquisizione di una valenza giuridica della materia, sia nell'evoluzione degli strumenti tecnici pianificatori.

Nella prima parte del paper, si ripercorrerà la difficile genesi di un quadro normativo in materia di cycling, mettendo in luce alcune fondamentali contraddizioni nella produzione di strumenti tecnici e giuridici adeguati. Nella seconda parte, la riflessione sarà calata sul caso veneziano, tracciando sulle esperienze di realtà associative consolidate nuove aperture ad uno scenario di sviluppo della ciclabilità alla scala metropolitana.

### Un quadro di riferimento complesso

In Italia parlare di ciclabilità risulta complicato per almeno due ragioni fondamentali. La prima è che la materia sembra faticosi ancora trovare una propria autonomia codificata in uno statuto progettuale e normativo coerente; la seconda rimanda al fatto che, se le esperienze italiane vengono lette in controtela ad obiettivi, progetti e visioni prodotti in altri paesi europei, il confronto non riesce a reggere.

Nella letteratura e nel dibattito corrente è molto comune trovare riferimenti a paesi come la Danimarca e l'Olanda, che senza dubbio offrono un bagaglio esteso e completo di *best practices* ed esempi virtuosi sia dal punto di vista delle *policies* che delle soluzioni spaziali. Tuttavia, a fronte di una corposa letteratura incentrata sui casi internazionali, stentano ancora a prendere avvio sistematici studi comparativi tra questi e quelli italiani, colti nella loro natura spaziale e processuale, in continua tensione tra la tutela del diritto individuale e quello alla mobilità<sup>1</sup>.

A dispetto della difficoltà della materia ad affermarsi a livello formale, bisogna comunque constatare come in Italia, negli ultimi anni, si siano condotti degli *upgrade* non soltanto culturali ma, concretamente, anche progettuali. È stato così possibile colmare alcuni divari sostanziali che ponevano l'Italia come fanalino di coda delle politiche e delle iniziative a favore e a difesa della ciclabilità. Questi risultati sono stati l'esito di un processo che è stato caratterizzato da situazioni al limite del paradossale. Tale processo ha inoltre mostrato lo scollamento tra amministrazione locale e nazionale. Infatti, se già a partire dagli anni Novanta alcune regioni italiane, con il Veneto in testa, avevano legiferato in materia di ciclabilità, registrando quindi una tendenza che proveniva non solo dalle esperienze europee ma anche da quelle della *critical mass* americana, il governo nazionale ha preso in considerazione la mobilità ciclistica, come materia sui cui produrre una riflessione normativa, solo a seguito del provvedimento legislativo 366/1998. Tale legge, approvata dal parlamento italiano, assieme ad un decreto dell'anno successivo (577/1999), sono da considerarsi i due provvedimenti che, sebbene da soli non siano riusciti ad affrontare con efficacia la complessità della materia, sono comunque divenuti il più importante riferimento tecnico in materia di mobilità ciclistica, generando alcune ricadute positive sul territorio. Non è un caso che l'aumento del numero di percorsi ciclabili all'interno del tessuto viario consolidato si registri proprio a partire dai primissimi anni duemila, soprattutto in Veneto<sup>2</sup>.

Nonostante questi risultati, il quadro normativo alla scala nazionale, anche negli anni a seguire, è rimasto piuttosto confuso. Il parlamento ha più volte tentato di legiferare in materia di ciclabilità cercando punti di ingresso al tema diversificati, rafforzando o puntualizzando alcuni aspetti: dalla valorizzazione degli itinerari ferroviari dismessi alla realizzazione della rete ciclabile nazionale, fino al rifinanziamento della legge 366 stessa, ma senza giungere mai ad una effettiva concretizzazione<sup>3</sup>. In questo quadro di incertezza merita un'attenzione particolare la proposta di legge Decaro<sup>4</sup> perché pone in evidenza almeno due aspetti interessanti. Da un lato il tema della mobilità viene affrontato in modo paradigmatico nel binomio mobilità e bicicletta, dall'altro la ciclabilità viene collocata come strategia alla scala nazionale. Proprio l'aspetto della mobilità ciclistica nazionale, trascurato ormai da alcuni anni, è stato invece perseguito, grazie ai fondi comunitari, soprattutto alla scala regionale. Qui le iniziative locali di soggetti portatori di interessi, con azioni di presidio e monitoraggio sul territorio, hanno contribuito a proporre 18.000 km di ciclovie (di

---

<sup>1</sup> In particolare, vi è una crescente attenzione al tema della giustizia spaziale, che presenta degli interessanti risvolti nella lettura dei sistemi urbani e nella formulazione di strategie. Si veda: Durante G., Buscato E. (2016), *Mobilità lenta e Giustizia Spaziale. Teorie, modelli, sperimentazioni*, tesi di laurea magistrale, Università IUAV di Venezia.

<sup>2</sup> La Provincia di Venezia ha condotto nel 2003 un rapporto di ricerca che evidenzia come all'incirca la metà dei percorsi ciclabili costruiti tra il 1991 e il 2001 risalisse all'ultimo triennio. Si veda: Dalla Venezia A., Covatta A., Marchiaro A. (2003), *Atlante delle Piste Ciclabili della Provincia di Venezia*, Achab.

<sup>3</sup> Si vedano: la proposta di norme per lo sviluppo della mobilità ciclistica dell'on. Guido Dussin 2008; Giorgio Jannone, con la modifica dell'art. 11 del Codice della Strada nel 2011; Angelo Compagnon per la creazione di un Programma Nazionale di ciclabilità nel 2008; Mario Cavallaro sui percorsi verdi 2009; l'on. Paolo Motta per il finanziamento della legge 366.

<sup>4</sup> DDL dal titolo: *Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica*.

cui 5.000 inserite nella rete europea Eurovelo) con le evidenti ricadute in termini di trasporto, turismo, conservazione del territorio, economie locali e intermodalità<sup>5</sup>.

L'azione volontaristica di associazioni e portatori di interessi ha favorito l'emergere di un'attenzione al *cycling* anche da parte degli enti locali, che si sono via via impadroniti della materia al fine di migliorare i contesti urbani e le condizioni ambientali. Non è un caso infatti che simili soggetti appartenenti alla cittadinanza attiva abbiano saputo tradurre un bagaglio di conoscenza dei luoghi, di pratiche e di istanze in vere domande condivise inerenti questioni spaziali e processuali. A partire dalla fine degli anni Novanta i PUT (Piani Urbani del Traffico) hanno iniziato ad includere le questioni legate alla programmazione e alla progettazione della ciclabilità, attraverso forme di moderazione del traffico, zone 30, isole ambientali<sup>6</sup>, fino alla definitiva affermazione dei primi Biciplan, considerabili come veri e propri strumenti di programmazione della ciclabilità.

In questo quadro, le associazioni e le presenze sociali sul territorio hanno progressivamente ricoperto un ruolo di sempre maggiore rilievo nella promozione della ciclabilità come “pratica urbana” e “pratica per la città”, nell'interfacciarsi con gli enti locali in merito alla programmazione del territorio e nel farsi carico in prima persona di azioni di progettazione e monitoraggio dello stato della ciclabilità.

### **Il Veneto e Venezia: un caso studio di luci ed ombre**

Il Veneto, nel panorama italiano, è una delle regioni più interessanti da osservare in materia di *cycling*, sia rispetto allo sforzo compiuto nel dare corpo ad un quadro giuridico specifico, sia nell'adozione di strumenti tecnici adeguati.

In questo senso si possono riconoscere dei paradossi importanti. Uno tra tutti è il caso che il Veneto abbia adottato, a partire dal 2000, un *Manuale per la progettazione dei sistemi di sicurezza stradale e di moderazione del traffico*, mentre in ambito nazionale si può constatare l'assenza di una emanazione governativa che rimandi a qualsiasi forma di manualistica. In questo senso, nello scollamento sostanziale tra Stato e regioni, la legislazione regionale talvolta, come nel caso del Veneto, ha saputo superare la dimensione unicamente di finanziamento, il più delle volte legata alla promozione turistica, per rientrare in una dimensione più marcatamente pianificatoria e programmatica.

Ma se questo accade dal punto di vista tecnico, dal punto di vista giuridico vale la pena menzionare il caso specifico legato al tema dell'infortunio *in itinere*, che risulta particolarmente interessante non esclusivamente per il valore dell'iniziativa in sé, ma soprattutto per il ruolo che associazioni come FIAB (Federazione Italiana Amici della Bicicletta) hanno saputo giocare nel riconoscere un simile tema, nell'orientare le mosse politiche e l'opinione pubblica. L'approvazione in Parlamento di una modifica della normativa dell'infortunio *in itinere* che ha esteso la copertura assicurativa anche al lavoratore che utilizza la bicicletta<sup>7</sup>, contiene in sé più di una indicazione afferente ai temi della sicurezza e la promozione della mobilità ciclistica ma andando a interessare esplicitamente la dimensione del lavoro e del quotidiano estende il piano semantico e interessa direttamente anche quello spaziale, ponendo come obiettivo la costruzione di uno spazio normativo e fisico per una dimensione quotidiana dell'andare in bicicletta che sfocia direttamente in una forma di *vision* implicita per la città.

Molti di questi sforzi sono partiti direttamente dal Veneto e hanno saputo estendere una campagna di sensibilizzazione diffusa partita già nel 2007 con una proposta di legge, lanciando in seguito petizioni nazionali per chiedere al Parlamento che l'uso della bicicletta venisse “comunque coperto dall'assicurazione, anche nel caso di percorsi brevi o di possibile utilizzo del mezzo pubblico”. In questo caso, le associazioni FIAB hanno saputo far convergere adesioni istituzionali di regioni, province e comuni, consegnandole ai parlamentari e consolidando campagne di opinione.

---

<sup>5</sup> Il Progetto Bicalia ha come obiettivo finale la creazione di un network di itinerari ciclabili rilevanti alla scala regionale e nazionale, con riferimento a diversi temi: creare un'alternativa sostenibile ad altre modalità di spostamento, incentivare il turismo, conservare il territorio, sviluppare economie di piccola scala, promuovere l'intermodalità. Si veda in particolare: [www.bicalia.org/it/bicalia/il-progetto](http://www.bicalia.org/it/bicalia/il-progetto) (ultimo accesso: 13/05/17).

<sup>6</sup> Baiocco R., Velo L. (2014), *Città a traffico moderato, dall'isola ambientale al woonerf. Radici italiane contrastanti della modellazione dello spazio stradale*, paper XIX Conferenza SIU, Milano 2014

<sup>7</sup> La modifica a cui ci si riferisce è stata introdotta dai commi 4 e 5 dell'articolo 5 della legge 28.12.2015 n. 221 (cd. Collegato ambientale alla Legge di stabilità 2016), entrata in vigore il 2 febbraio 2016. L'INAIL – Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro – è poi intervenuto con la Circolare 14 del 25 marzo 2016 chiarendo a tutti gli uffici le linee guida della nuova regolamentazione.

Venezia è stata apripista di queste esperienze in Veneto, e questo suo ruolo può essere rivendicato fondamentalmente in relazione a due fatti. Innanzitutto, la città di Venezia è stata, dopo Ferrara, Cuneo e Bolzano, una tra le prime città in Italia a dotarsi di uno specifico ufficio biciclette, divenendo ben presto un punto di riferimento nazionale in materia. Va messo in evidenza come tali realtà, proprio a fronte di un quadro nazionale ancora piuttosto disarticolato, continuino a rimanere veri e propri punti di riferimento non solo per le amministrazioni locali ma anche per i cittadini, come osservatori dello stato dell'arte della produzione di pensiero e progetto sulla ciclabilità.

Il secondo fatto è che, a partire dal 2005, Venezia si è dotata di un proprio Biciplan<sup>8</sup> per la terraferma, con la previsione, in cinque anni, di raddoppiare i percorsi ciclabili esistenti e di connetterli tra loro. Il progetto, elaborato in collaborazione con l'Ufficio Biciclette, si è posto come un forte segnale di apertura al cycling, ed è stato seguito da un Biciplan per le isole di Pellestrina e Lido.

L'esperienza del Biciplan per la terraferma si è dimostrata positiva sotto molti punti di vista, con un sostanziale aumento degli spostamenti a mezzo bici<sup>9</sup> e la realizzazione di alcuni tratti di percorso ciclabile strategici, consentendo a Venezia di entrare nella classifica delle dieci città più ciclabili d'Italia. D'altra parte, i percorsi ciclabili previsti sono stati solo parzialmente completati, anche per via della realizzazione della rete tramviaria, progetto che ha drenato molte risorse e ha interessato ambiti strategici comuni al Biciplan. Inoltre, si rileva all'oggi un certo grado di disinteresse dell'amministrazione rispetto al tema del cycling e della mobilità lenta in generale, quando per lungo tempo questo è stato un punto chiave nell'agenda politica locale.

Se anche le luci e le ombre relativamente al Biciplan sono all'oggi difficilmente rintracciabili in modo diretto, vale la pena riferirsi ai fatti. Il Biciplan propone almeno due chiavi di lettura che lo collocano in modo retroattivo e previsionale se posizionato entro una linea del tempo. Se da un lato il Biciplan è stato uno strumento pianificatorio e strategico, che ha adottato logiche talvolta *top-down* e, per alcuni aspetti, anche super imposte, dall'altro ha saputo far germinare una "cultura alla ciclabilità" inaspettata nel territorio dell'interland veneziano esprimendo questa cultura in modo diffuso e capillare nei diversi strati della popolazione.

A tale proposito, infatti, ponendosi in una dimensione di ascolto, si rileva facilmente il grado di conoscenza e consapevolezza di uno strumento che, ciononostante, denota attualmente gradi di "obsolescenza" e necessità di integrazione e, soprattutto, di "cambio di scala". Se infatti il Biciplan all'interno della dimensione urbana di Venezia-Mestre, ormai ha assunto un ruolo strutturante una certa spazialità specializzata rimane da domandarsi come tale strumento possa articolarsi, mutare e per certi versi cambiare anche statuto nel momento in cui si colloca all'interno di un riferimento dimensionale differente. Non a caso infatti all'oggi il Biciplan registra la necessità di abbandonare una certa dimensione urbana, legata anche ad un contesto in cui sono anche cambiate alcune parole d'ordine. Infatti se originariamente era la sicurezza ad ogni costo il motto che veicolava un progetto sostanzialmente di ri-sezionamento stradale all'oggi per relazionarsi ad una scala come quella metropolitana - della città diffusa veneziana, le istanze e gli obiettivi che rientrano per lo più in spostamenti che richiamano per lo più alcune figure idealtipiche di matrice più marcatamente urbana<sup>10</sup>.

### Nuove aperture dalle associazioni

L'istituzione della Città Metropolitana di Venezia rappresenta l'opportunità per ripensare alla mobilità ciclistica, uscendo da una dimensione prettamente urbana e quotidiana del Biciplan per proporre modalità alternative di attraversamento "lento" dell'area metropolitana, portando quindi la riflessione ad una dimensione territoriale.

<sup>8</sup> Lo strumento prevedeva la realizzazione di 16 percorsi innestati su un anello centrale che garantissero l'accessibilità ciclistica agli ambiti urbani periferici, fornendo una valida alternativa agli spostamenti giornalieri su mezzo motorizzato. Sito web Biciplan: [www.comune.venezia.it/archivio/16992](http://www.comune.venezia.it/archivio/16992) (ultimo accesso: 14/05/17)

<sup>9</sup> Una recente osservazione e mappatura dei flussi ciclistici, condotta sulla base della metodologia utilizzata dallo studio danese *Copenhagenize*, ha fornito un quadro estremamente positivo della mobilità ciclistica a Mestre. Nelle 12 ore nelle quali è stata condotta l'osservazione, l'ambito di studio, un incrocio in centro a Mestre, ha visto il passaggio di ben 2.454 ciclisti. Questi numeri, anche se confrontati con i risultati di alcune rilevazioni condotte da *Copenhagenize* in Danimarca, rivelano come la mobilità ciclistica rappresenti a Mestre una quota rilevante della ripartizione modale. Si veda: Durante G., Buscato E. (2016), *Mobilità lenta e Giustizia Spaziale. Teorie, modelli, sperimentazioni*, tesi di laurea magistrale, Università IUAV di Venezia.

<sup>10</sup> Si fa riferimento in questo caso alle popolazioni urbane che usano la bicicletta che compaiono nella ricerca condotta all'interno del Dipartimento di Culture del Progetto dello Iuav di Venezia negli anni 2014-2015 e finanziata dal Fondo Sociale Europeo dal titolo: "*Bike Nuove Strade, spazi e forme della mobilità in Veneto tra ferro e acqua*" (L. Fabian coord.; E. Donadoni; L. Velo).

La mostra intitolata “Metropolitan Cycling”, organizzata da FIAB Mestre, è stata occasione per interrogarsi e raccogliere suggestioni su come il muoversi in bicicletta e, più in generale, tutti i temi legati alla ciclabilità, possano misurarsi e ricoprire un ruolo strutturante nei sistemi di mobilità ed accessibilità della futura Città Metropolitana di Venezia. Si è condotto un lavoro di osservazione diretta e di “ascolto” del territorio, attraverso mappe, letture e fotografie, individuando alcuni itinerari che possono diventare assi potenziali di sviluppo di percorsi ciclabili capaci di connettere l’area metropolitana ai principali depositi infrastrutturali esistenti come ad esempio le piste ciclabili già realizzate, le strade secondarie e poderali, le alzaie dei fiumi, i tracciati idrografici minori e le principali emergenze storico-artistiche con percorsi talvolta segnalati e definiti dalla Regione o dall’Unione Europea.

In particolare, a partire dal riconoscimento di una mancanza di percorsi che esprimano un’accessibilità ciclistica territoriale dell’area metropolitana veneziana, sono stati individuati tre principali ambiti di sviluppo: da Venezia a Piombino Dese, appoggiandosi al fiume Marzenego e connettendosi alla ciclabile Treviso-Ostiglia; verso Padova, con possibilità di riconnessione di percorsi lungo il Naviglio del Brenta e l’immenso patrimonio delle ville venete; verso Capo Sile ed il Veneto orientale, includendo il museo di Altino per poi agganciarsi all’esistente percorso della Resteria lungo il Sile.

L’evento della mostra è stata occasione per proporre una discussione aperta in cui le associazioni FIAB operanti sul territorio metropolitano di Venezia, i soci e tutti i soggetti pubblici e privati interessati possano diventare parti attive nell’individuazione di possibili criticità, potenzialità e proposte concrete di azioni per la tutela e la valorizzazione della mobilità ciclistica sul territorio metropolitano.

L’esito, in questi termini, risulta chiaro, perché offre all’esperienza del cycling veneziano un impulso strategico e concreto per implementare la pratica della mobilità dolce nel territorio, coinvolgendo attivamente la cittadinanza e mettendo a sistema gli sforzi delle varie cittadinanze attive presenti sul territorio.

La riflessione sul ruolo dell’associazionismo nel facilitare i processi di trasformazione e nello stimolare una sensibilità politica a temi rilevanti per uno sviluppo sostenibile del territorio quale è quello del cycling, si lega alle modalità di costruzione ed implementazione delle politiche territoriali, con esiti potenzialmente anche molto differenti dal punto di vista dell’efficacia delle trasformazioni spaziali.

A un approccio alle politiche urbanistiche e territoriali di tipo *top-down*, secondo il quale l’attuazione è un processo lineare dall’alto verso il basso per cui le decisioni vengono gerarchicamente “calate dall’alto”, si contrappone un approccio di tipo *bottom-up*, che vede il coinvolgimento di attori diversi nell’implementazione della politica per cui le decisioni vengono prese in maniera trasversale, con la partecipazione di diversi portatori di interessi. È proprio in questo secondo approccio che la partecipazione delle associazioni assume rilievo quale fattore propulsivo e di apertura a nuovi modelli di sviluppo territoriale. In tal senso le associazioni acquisiscono un ruolo di intermediazione tra cittadini ed enti pubblici, facilitando una partecipazione attiva alle scelte e creando occasioni di incontro e di confronto, costruendo quadri condivisi di riferimento.

È proprio sotto questa luce che vogliamo rileggere l’esperienza della mostra Metropolitan Cycling, considerandola come il punto di inizio di un processo di apertura del cycling veneziano ad una dimensione metropolitana.

# Risignificazioni tra norma e progetto per la città diffusa

**Luca Velo**

IUAV- Venezia

Dipartimento Culture del Progetto

Email: [lucavelo@iuav.it](mailto:lucavelo@iuav.it)

Tel.: 3471071633

## Abstract

Una riflessione completa sul territorio della città diffusa veneta, negli anni della crisi del suo modello economico, sociale ed ambientale, non è ancora pienamente avvenuta. Le interpretazioni più interessanti, sul panorama dello studio del progetto alle scale dell'urbanistica, restituiscono spesso immagini legate ai fenomeni di abbandono, riuso e riciclo che le ricerche, collegate al *Prin Recycle Italy- Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio*, hanno esplorato attraverso ricadute operative nel processo e nel progetto di riciclo. In questo ultimo caso infatti l'obiettivo risulta chiaro e coincideva con: "l'esplorazione e la definizione di nuovi cicli di vita per infrastrutture, spazi, elementi, brani di città e del territorio che hanno perso senso, uso e attenzione"<sup>1</sup>. I territori di indagine infatti in questo caso risultano assai differenti tra di loro, dalle aree metropolitane postindustriali, alle strutture caratterizzate dal policentrismo fino alla città diffusa dell'ormai Terza Italia (Bartolini 2016)

Ponendosi però all'interno di una dimensione di "ascolto" di tali ricerche si ricavano campagne di rilievo, interviste, esplorazioni progettuali che talvolta in maniera puntuale si innestano nelle configurazioni spaziali, economiche e sociali esistenti. Nei termini legati all'economia della città diffusa, se qualcosa può essere detto in maniera definitiva e condivisa è che il ritorno a condizioni dei primi anni del secolo XXI, con valori, volumi ed economie in costante crescita, strutturalmente non sia più pensabile e la natura stessa del cambiamento di una simile fase storica ed economica si può definire strutturale. I temi inerenti al *capitalismo molecolare* sembrano contenere la propria predominanza nella misura in cui il capitale sembra sempre più venire meno, con ricadute spaziali evidenti, lasciando dietro di sé effetti di *sottocapitalizzazione spaziale* in senso quantitativo con conseguenti squilibri, costi sociali e tentativi di compensazioni purtroppo solo parziali. Nei manufatti dismessi completamente o solo parzialmente, nelle aree sottoposte a conversione d'uso da agricolo ad edificabile per esempio, con spesso progetti approvati ma mai partiti, si depositano talvolta immaginari progettuali, promossi da amministrazioni o da singoli, che risultano talvolta interessanti da indagare perché descrivono la reale efficacia o distanza di alcuni strumenti della pianificazione. La città di Valdagno, nell'area pedemontana della provincia vicentina, ha offerto nei mesi di collaborazione con l'amministrazione comunale locale un valido e ricco bacino di questioni che forse valgono la pena di rimettere in sequenza.

**Parole chiave:** città diffusa, Veneto, norme.

*C'è una resistenza sempre più grande a ciò che si può chiamare pensiero riduzionista, cioè il pensiero che riduce la conoscenza di un tutto alla conoscenza degli elementi che lo compongono, così come alla "conoscenza parcellizzata" (Morin, 2015)*

## Introduzione

La valle del torrente Agno, nell'area vicentina del pedemonte, sembra un territorio che rappresenta in maniera vivida la complessità di un sistema spaziale e produttivo che deve misurarsi inevitabilmente con simili temi all'oggi. La città di Valdagno può rappresentare un caso studio interessante poiché nelle sue varie parti, ancora facilmente riconoscibili: il centro antico, la "città sociale" della fabbrica Marzotto, le espansioni post-belliche, le aree produttive e i borghi satelliti attorno al centro si ritrovano effetti di dismissione molto simili nei termini di processo (legati talvolta alle forme giuridiche e pianificatorie delle esperienze di programmazione), ma molto differenti nei termini di esiti spaziali. Questo pone interrogativi interessanti che il *paper* vorrebbe sollevare come argomenti ancora in fase di precisazione. Mettendo al centro il concetto di *patrimonio spaziale*, ci si interroga se esista una "energia grigia normativa o progettuale" che incorpora tali patrimoni apparentemente congelati, interrogandoli su alcuni processi di riuso o riconfigurazione.

---

<sup>1</sup> Urban@it Centro Internazionale di studi per le politiche urbane, Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi, il mulino, Bologna 2016 pp. 96.

Il ragionamento proposto insegue un duplice binario: da un lato indaga una *geografia dei patrimoni* cercando di mettere in luce le stratificazioni e i depositi, talvolta di azioni, progetti o immaginari, che hanno investito alcune specifiche aree della città di Valdagno, diventando questi episodi significativi. Dall'altro lato il ragionamento parte da questioni urbanistiche concrete, legate a tale contesto, alla sua specificità. Evidenziando soprattutto che la specificità di Valdagno si segnala almeno per due motivi: da un lato la natura fisico territoriale, dall'altro l'“eredità” della famiglia Marzotto che a partire dalla fine del sec. XIX e per tutto il corso del sec. XX ha guidato i processi di sviluppo della città. Dai primissimi insediamenti industriali che sfruttavano l'energia idraulica nei punti di passaggio di quota, alla costruzione della *Città dell'Armonia*, ad opera dell'architetto Bonfanti, vero e propria fondazione di un insediamento urbano a ridosso del centro antico, ma soprattutto direttamente collegato al grande stabilimento industriale per la lavorazione delle lane e in fine i gradualmente ma inesorabili processi di dismissione di comparti della propria produzione e alcune scelte di speculazione immobiliare, la Marzotto è stata protagonista non solo della storia economica e sociale della città, ma anche politica e spaziale.

La riflessione si muove intorno al concetto di patrimonio che deriva da una eredità produttiva consolidata e riferita all'industria del tessile, focalizzando l'attenzione nei confronti di queste tematiche all'interno del territorio alto vicentino. L'area presa in esame è situata in un ambito geografico ben riconoscibile, caratterizzato da un passato recente costituito da un radicato processo di industrializzazione e dalla presenza di molteplici esempi visibili di “monumenti” di quella che verrebbe definita archeologia industriale, sia per la presenza della grande fabbrica Marzotto e della *company town* ad essa riferita, sia per un consolidato patrimonio di manufatti edilizi, produttivi, residenziali e servizi, che si sono sedimentati in modo consistente a partire dalla fine della seconda guerra mondiale e che oggi diventano spesso materia di dibattito da parte dell'amministrazione locale e di alcune presenze associative sul territorio. Nel contempo la caratterizzazione deriva anche da una storia più recente che proietta Valdagno in una sequenza di progetti da nord verso sud che inevitabilmente la caratterizzeranno e la condizioneranno: il progetto di riqualificazione della stazione termale di Recoaro<sup>2</sup>, concepita come un polo nuovo di attrazione turistica e verso la fascia sud della vallata entro la quale si colloca, dalla Pedemontana veneta, infrastruttura per la mobilità che dovrebbe contribuire ad un rilancio infrastrutturale dell'intera fascia pedemontana veneta in relazione anche a quella lombarda (Velo, 2011).

## Spunti

L'argomento suscita chiaramente in linea generale un grande interesse ed un desiderio di approfondimento in relazione alla possibilità di valorizzare queste realtà non solo con il fine turistico ma anche produttivo legandosi alle nuove tecnologie, alle pratiche del saper fare materiale ed immateriale. Il tema del riciclo dei patrimoni immobiliari ed infrastrutturali dell'area pedemontana<sup>3</sup> ha cominciato solo in anni relativamente recenti ad essere indagato in maniera approfondita da diversi autori<sup>4</sup> ed affrontato dalle singole amministrazioni per questo si cerca di offrire un punto di vista sull'argomento, focalizzando l'attenzione sulle istanze fornite da un'amministrazione locale, con la quale si è spesso interloquito e che sente come forte la necessità di ripensare il destino di un proprio territorio, fortemente caratterizzato da fenomeni contrastanti come quello coincidente con la realtà comunale di Valdagno in provincia di Vicenza. Il lavoro<sup>5</sup> ha preso le mosse muovendosi rispetto alcuni interrogativi di fondo che possono, in linea generale, essere riassunti entro tre punti fondamentali. Un primo punto coincide con quella che viene definita un'attività di accompagnamento, in cui l'operato dell'architetto-urbanista si attesta come figura di riferimento di un'equipe tecnica ed esperta, maturata nella stesura del proprio Piano Regolatore ma che talvolta si sente chiamato a tradurre in forme spaziali e processuali cambiamenti di punti di vista e di prospettive entro cui collocare alcuni disegni ed obiettivi che la richiesta di nuovi progetti o di portare a compimento progetti esistenti richiede. Nello specifico questo genere di attività comporta non solo l'ascolto delle differenti sezioni operative della pubblica amministrazione (l'ufficio di Piano, i lavori pubblici, la pubblica sicurezza ecc.).

<sup>2</sup> Il 22 febbraio 2017 dopo alcuni anni di incertezza la Regione affida il progetto di riqualificazione del complesso termale di Recoaro. Il contratto prevede la gestione di un percorso per la cura termale, la coltivazione delle sorgenti e la promozione turistica della località.

<sup>3</sup> Si vedano le ricerche Re-Cycle Italy delle diverse unità di ricerca italiane relative al Prin 2013/2016.

<sup>4</sup> Il Gruppo Area e la Fondazione Festari di Valdagno da anni svolgono attività di ricerca a cavallo tra accademia e impresa.

<sup>5</sup> Assegno di ricerca dal titolo: Da vecchi patrimoni a nuovi valori. Ricerche per operanti progetti di riciclo nel Veneto. (Coord. Scientifico prof. S. Munarin, univ. Iuav-Venezia) attualmente in corso.

Il Piano Regolatore di cui la città di Valdagno si è dotata a partire dal 2004<sup>6</sup>, all'oggi propone alcuni temi di riflessione anche per certi versi cogenti per l'amministrazione. Se infatti la redazione del Piano è avvenuta in un periodo antecedente la crisi economica, oggi ci si domanda l'effettiva efficacia di alcuni strumenti come le perequazioni che ne avevano fortemente strutturato il disegno e che nella realtà dei fatti, molte tra esse, non hanno avuto modo di prendere avvio. A questo si associano altri aspetti che combinandosi producono effetti difficile da controllare sia nella dimensione processuale-normativa che progettuale. È forse questo un concetto che coincide in parte con una istanza di attrattività che la singola amministrazione indaga e per la quale richiede progetti che, se agiscono sulla modificazione dello spazio fisico da un lato, dall'altro, operano nella direzione di una operatività strutturale dei processi, degli attivatori economici e di lavoro. Il quadro in questo senso è complesso poiché si mette in gioco la natura di una realtà urbana come Valdagno. Nuove forme di accentrimento di una domanda impostesi in anni recenti hanno coinvolto anche l'area pedemontana veneta in cui l'uso temporaneo di immobili che l'amministrazione non riesce a collocare o a ridefinire funzionalmente attraverso nuovi progetti rientrano in una formulazione innovativa della domanda (Andres, 2013). Studi professionali, imprese innovative, sedi di associazioni, atelier e luoghi per la produzione culturale e per l'erogazione anche di un diverso modo di educare o trasmettere conoscenza hanno strutturato una domanda per una nuova forma di impresa. È questo per certi versi l'esempio del campus di Schio<sup>7</sup> dove convergono in forma più o meno temporanea alcune di queste attività e a cui la città di Valdagno, a qualche km di distanza, guarda con un certo interesse da qualche anno come esempio per rilanciare non solamente il proprio ruolo economico ed urbano ma soprattutto scolastico, in relazione alla vallata e all'intera provincia di Vicenza.

## Argomenti

A ben vedere però se si osservano alcune dinamiche che governano la produzione decisionale dell'attività amministrativa e processuale, per certi versi si potrebbe dire che la ricerca coincida con la creazione di un processo di valorizzazione di alcuni patrimoni di natura prevalentemente pubblica per approdare al supporto di una nuova domanda. In altre parole il declino del mercato immobiliare che ha interessato ampi ambiti economici, soprattutto afferenti alle forme diffuse di urbanizzazione, da quella residenziale a quella produttiva, ha determinato delle conseguenze importanti per le singole amministrazioni. Ritornando ai temi perequativi, se per un lungo periodo le tali forme costituivano un motore di avvio di processi ed iniziative che il pubblico poteva condurre con una certa disinvoltura, venendo meno la ricerca di valorizzazione di patrimoni pubblici, aree ed iniziative, talvolta anche dal basso, hanno da un lato privilegiato il ruolo dei privati nelle iniziative imprenditoriali e di recupero, dall'altro, per arrivare a ciò il pubblico ha anche operato una procedura di deregolamentazione nei modi d'uso di alcuni e gradi di trasformazione al fine di rendere efficienti richieste ed iniziative economiche innovative, temporanee o ai quali è stato demandato un ruolo rivitalizzazione del tessuto produttivo. Inoltre se al tema delle perequazioni si dovesse fornire un punto di vista critico, per Valdagno appare chiaro come per la frammentazione di domande di superamento delle singole perequazioni che provengono dai privati agli uffici amministrativi, imporrebbero una revisione generale di ogni singola perequazione con un aggravio in termini di lavoro e di modificazione stessa degli strumenti.

Le indagini condotte, le operazioni di ascolto e confronto sia con l'amministrazione che con la cittadinanza attiva evidenziano delle questioni ricorrenti, che in forma per così dire, ciclica vengono riportate alla ribalta dominando il dibattito ed il confronto ma, seppure con lievi variazioni, rientrano continuamente in logiche che ricadono nei limiti delle forme giuridiche che le caratterizzano e che potrebbero rientrare in: patrimoniali come nel caso di edifici o spazi di proprietà terze estranee a rientrare nel processo di costruzione del futuro urbano della città; fiscali, edifici o spazi che rientrano in procedure ipotecarie o ancora di vincolo e in questo caso molto più legate alla "dimensione del Piano" che retroattivamente aveva imposto rigidi gradi di tutela che all'oggi condizionano in modo determinante la riconfigurazione ed il riuso.

---

<sup>6</sup> Il PRG di Valdagno è stato realizzato dal prof. B. Dolcetta in collaborazione con l'equipe dell'Ufficio di Piano del Comune guidata dall'arch. M. Dal Cengio.

<sup>7</sup> <http://www.megahub.it>



## Strumenti

Continuando a riportare alcuni aspetti che interferiscono in modo sensibile allo sviluppo progettuale e alle forme di riuso di alcune parti della città di Valdagno, si registra la necessità di collare simili richieste in forme di “masterplan” che inevitabilmente richiamano il bisogno di andare oltre la forma convenzionale del disegno in scala dello spazio fisico per ricorrere a formulazione più complesse grafiche (tratteggi o trasparenze) oltre che narrative, per evocare o sottendere progetti già largamente discussi e mai decollati oppure per riferirsi ad immaginari consolidati nell'opinione pubblica ma che *de facto* non esistono spazialmente. È questo un passaggio assai delicato e che si connota per il grado di complessità che esso porta con sé in quanto se da un lato fa riferimento unicamente a degli aspetti non codificati o assunti come veicolanti la definizione di un progetto, dall'altro risente di un condizionamento nei termini della propria definizione. Per meglio comprendere questo tipo di situazione basti pensare alle aree all'interno di un contesto urbano che in una fase pre crisi erano interessate da progetti di sviluppo immobiliare e che a seguito di un andamento negativo del mercato hanno subito unicamente interventi di urbanizzazione primaria e nulla più. Tali aree sono assai complesse da trattare a livello progettuale poiché difficilmente combinano possibilità di reintrodurre progettualità alternative (vista l'infrastrutturazione di base costituita da tracciati viari, parcheggi, e sistemi di smaltimento delle acque superficiali) ad un disegno già approvato ma che difficilmente troverà concretezza in assenza di investimenti ingenti che possano trovare concretezza in tempi brevi. Se si conduce una riflessione *ex post* inoltre, c'è da domandarsi come questi progetti qualora, nella migliore delle ipotesi possibile, dovessero essere realizzati, a distanza di determinati anni, quale possa essere il loro futuro se non all'interno di una filiera di aumento del patrimonio spaziale da riciclare poiché difficilmente rispondenti alla contemporaneità.

In questo caso il termine *masterplan* assume un valore semantico differente poiché si stacca dalla dimensione strettamente fisica e quantitativa dello spazio del progetto per diventare un grande sfondo di riferimento laddove poter collocare una serie di progetti puntuali che hanno un valore prevalentemente evocativo per la condivisione politica, per l'attrazione dei finanziamenti e per veicolare possibili opere straordinarie di accordo tra pubblico e privato che in una città come Valdagno, il larga misura ancora di proprietà Marzotto, diventa un passaggio cruciale.

Dovendo approdare ad alcuni punti di riflessione conclusivi che hanno il compito di proporre alcune aperture sul campo del dibattito e della ricerca, in relazione a Valdagno, alcune risignificazioni potrebbero prendere avvio da alcune condizioni specifiche che hanno ben contribuito ad articolare il lavoro di ascolto e di scambio con l'amministrazione.

Da un lato va messa in evidenza il peculiare capitale sociale di una città come Valdagno, un capitale sociale che si traduce non solo nella ricchezza economica ma soprattutto in una varietà spaziale, che ne fanno un esempio paradigmatico nel panorama del pedemonte veneto. Valdagno infatti propone un'articolazione spaziale con pochi paragoni, cosa che di per sé costituisce un aspetto patrimoniale nei termini di complessità: la città antica caratterizzata da un centro di matrice medioevale, la città sociale ossia una porzione di nuova fondazione ad opera dell'architetto Bonfanti, la “città pubblica” costituita in buona parte da alloggi e servizi realizzati nei decenni successivi alla guerra, un numero ragguardevole di contrade “satelliti”, ancora oggi abitate in parte e che costituivano il vecchio presidio agricolo della città e una serie sviluppi diffusi e lineari che dagli anni settanta in poi, con le zone industriali si sono imposti come elementi privi di una specificità.

Ma se lo sguardo dovesse rivolgersi ad un approccio maggiormente operativo e pratico nei confronti di qualsiasi forma progettuale o processuale, varrebbe la pena avanzare alcune considerazioni.

## Aperture

A Valdagno il tema della localizzazione dei patrimoni, permette di mettere in rilievo il fatto che la loro presenza nei differenti ambiti della città fa sì che una loro possibile attivazione potrebbe produrre un effetto diffuso di capitalizzazione e coinvolgimento di un maggior numero di soggetti. In questo senso si abbandonerebbe un'assioma legato alla localizzazione in luoghi centrali del patrimonio da valorizzare, poiché per la specificità territoriale, a Valdagno risulta diffuso. Allontanandosi da un logica di vantaggio competitivo determinato dalle centralità (di per sé già complesse da rilevare nel caso specifico), questo riposizionerebbe Valdagno ad una scale più territoriale, concependo un sistema complesso, fatto di poli come Recoaro- Schio- Montebelluna Vicentino e il tracciato della Pedemontana Veneta. A questo si aggiunge anche un altro aspetto fondamentale che rientra nella qualità spaziale straordinaria che alcuni patrimoni architettonici e alcuni spazi aperti possiedono a Valdagno. La loro dimensione generosa e l'articolazione di un disegno unitario, come ad esempio in città sociale, implicherebbero flessibilità e

mescolanza di funzioni degne di centri urbani assai più densi, mentre i casi di spazi con dimensioni più ridotte imporrebbero una sfida che investirebbe i possibili progetti in una dimensione “di manipolazione creativa”. I modelli di gestione che potrebbero essere adottati in questo senso risentono invece di un’oggettiva arretratezza poiché, forse per ragioni più culturali che operative risentono di logiche che difficilmente tendono a dissociarsi dall’immagine che l’amministrazione possa staccarsi dalla conduzione di un ruolo prioritario. La scarsa fiducia nell’investitore privato tende talvolta a dare maggiore spazio, in termini di iniziative ed ascolto ad alcune presenze attive, come alcune associazioni stanno cominciando a far sentire la propria voce.

In questa cornice generale il quadro giuridico e normativo di riferimento pone interrogativi sulla effettiva operatività di alcuni ragionamenti progettuali. Entro un simile tema, talmente ampio e complesso, si vorrebbe porre l’attenzione unicamente sulla *dimensione* della norma. Dall’attività sul campo ci si è spesso chiesti della possibilità di sperimentare *norme in progress*, ossia della possibilità di far coincidere alcune sperimentazioni progettuali in alcuni punti strategici della città per monitorarne la validità e soprattutto valutandone il grado di presa di alcune pratiche. Chiaramente questo determinerebbe un legame intimo tra la norma ed il progetto, ancora più forse di quello che già esiste, ma nel contempo più libero e creativo, sbilanciato forse più sulla dimensione creativa ed interpretativa del progetto come strumento di conoscenza della realtà spaziale nel preciso tempo (aspetto riferito in questo caso alla norma che ne darebbe la durata). È una sfida intrigante quella di pensare alla città diffusa veneta entro un rapporto simile tra progetto e norma, poiché permette di costruire visioni transitorie dello spazio multifunzionale che la contraddistingue entro una cornice di senso legata all’ineludibile tema del riciclo.

Ripartire da un caso studio come Valdagno per condurre una riflessione sul progetto di riuso/ riciclo e sulla propria validità al di là dei casi studio maggiormente consolidati, permetterebbe di provare ad andare oltre alle forme tradizionali di valorizzazione. Valorizzazione di patrimoni pensando non solo ad una nuova declinazione dello spazio ma anche ad un mantenimento sostanziale del tessuto produttivo tradizionale, del saper “fare impresa” di quel dato territorio, attraverso modi creativi e innovativi, considerando l’istanza spaziale che ne deriva. Questo forse al fine di poter creare un nuovo valore economico e sociale, nel momento in cui le singole amministrazioni si stanno misurando sempre più con fenomeni di spopolamento e con richieste, da parte della cittadinanza, più coerenti possibili con il tessuto economico del proprio contesto.

### Riferimenti bibliografici

- Andres L. (2013) Differential Spaces, Power Hierarchy and Collaborative Planning: A Critique of the Role of the Role of Temporary Uses in Shaping and Making Places in *Urban Studies*, n. 50.
- Arena G., Iaione C., (2012), L’Italia dei beni comuni, Carocci, Roma.
- Bartolini, F. (2016), la Terza Italia. Reinventare le nazioni alla fine del Novecento, Carrocci editore, Roma.
- Bonomi, A. (1997), Il capitalismo molecolare, Einaudi, Torino, 1997.
- Calafati, A. (2009), Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia, Donzelli, Roma.
- Crosta P. (2011), Riuso temporaneo, come pratica che “apprende” la cittadinanza?, *Territorio*, n. 56.
- Marini S., (2015) Architettura parassita. Strategie per il riciclaggio della città. Ascoli Piceno: Quodlibet.
- Morin E. (2015) 7 Lezioni sul pensiero globale, Raffaello Cortina Editore, Varese.
- Velo L. (2012) Una Microstoria per la Pedemontana Veneta, in *On Mobility 2, infrastrutture per la mobilità e costruzione del territorio metropolitano* (L. Fabian, P. Pellegrini, a cura di), Marsiglio, Venezia.

# La questione ‘periferica’ a Roma: analisi interpretative e strumenti d’intervento

Irene Amadio

Sapienza Università di Roma  
PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell’Architettura  
Email: [irene.amadio@uniroma1.it](mailto:irene.amadio@uniroma1.it)

## Abstract

Partendo dall’assunto che, analizzando alle diverse scale un territorio e le trasformazioni in corso, si possano costruire nuove interpretazioni in grado di individuare soluzioni efficaci, il paper presenta i principali risultati di una ricerca di dottorato finalizzata a proporre una diversa definizione e ipotesi di trattamento della questione ‘periferica’. In questo contributo, un’ampia prima parte viene dedicata a presentare la problematica da una diversa inquadratura, e a seguire, una seconda propone una lente di lettura attraverso cui analizzare le pratiche e le politiche effettivamente messe in campo sin qui come ‘risposta’ per affrontarla. Pertanto, all’interno di una aggiornata cornice analitico-descrittiva che vede, in particolare, la realtà romana come una entità porosa – costituita da pieni (presenze, centralità) e vuoti (mancanze, marginalità) giustapposti e talvolta sovrapposti gli uni con gli altri – si pongono gli esiti delle mutazioni dell’urbano contemporaneo in quanto conseguenza di un *modus operandi* dell’azione pubblica sinora prevalentemente orientato a intervenire per “aggiunta di pieni” e “riempimento di vuoti”. Due logiche operative che invitano a riflettere sulle potenzialità offerte dal superamento delle tradizionali categorie concettuali antinomiche per poter migliorare le capacità di identificazione della marginalità, nella sua molteplice natura, e conseguentemente, le possibilità di operare in maniera mirata e prioritaria come qui sostenuto.

**Parole chiave:** outskirts & suburbs, urban policies, urban practices.

## La questione ‘periferica’: centralità e marginalità

Se il termine ‘periferia’ appare oggi inappropriato<sup>1</sup> per descrivere la città contemporanea in continuo divenire, avente struttura a geometria variabile estremamente frammentata ed eterogenea e, quindi, priva di confini, la questione ‘periferica’ non scompare. Anzi, la ‘perifericità’ diviene condizione prevalente dell’urbano, la sua stessa essenza, nel momento in cui al dilatarsi della superficie urbanizzata (con cui si porta il “nuovo” sempre più lontano), si affianca la crescita della polarizzazione sociale e delle disuguaglianze economiche<sup>2</sup>. Ossia, il tema delle ‘periferie’ non perde d’attualità dinanzi all’acuirsi delle differenze – nell’accesso alla casa, alla salute e ai servizi, al lavoro, alla mobilità, alla cultura, alla sicurezza, ecc. – tanto a livello macro (tra continenti e nazioni), quanto a livello meso (tra territori), e micro (entro le stesse città o conurbazioni), ma certamente richiede rinnovati sistemi di indagine che sappiano discostarsi da vecchie categorie di analisi.

In quest’ottica, analizzare con uno sguardo mobile e transcalare<sup>3</sup> le più recenti trasformazioni nella regione urbana romana, ha dato l’opportunità di cogliere le tracce di un profondo cambiamento, dalla portata globale che, nel caso studio specifico, rivelano le fragilità nella corrente capacità di interpretazione e, al contempo, di trattamento della tematica, ancora fortemente legata alla rigidità dicotomica di ‘centro-periferia’. In tal senso, l’introduzione di un inedito codice linguistico pare necessaria al fine di arricchire la conoscenza del territorio e, di conseguenza, ampliare la sfera del “fare”<sup>4</sup>: utile sembra assumere ‘centralità’ e ‘marginalità’ come categorie concettuali mediante cui osservare l’ordinamento socio-spaziale dei fenomeni contemporanei<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Inappropriatezza dovuta a: a) le correnti dinamiche di polarizzazione economica postfordista e di riarticolazione funzionale degli spazi urbani nel mondo globalizzato; b) la dislocazione delle attività produttive e gestionali e allo svuotamento delle aree centrali; c) i fenomeni di gentrification e ripopolamento e all’edificazione in zone periferiche.

<sup>2</sup> Cfr. De Muro, Monni, Tridico (2011).

<sup>3</sup> Significa integrare la dimensione spaziale-funzionale con quella socio-economica tenendo presenti le differenti scale in cui i fenomeni urbani si manifestano.

<sup>4</sup> L’orientamento costruttivista (Kelly, 1955) viene posto alla guida dell’intero lavoro, nell’idea che a una migliore analisi delle istanze e della definizione dei problemi seguano soluzioni più adeguate.

<sup>5</sup> Su ‘centralità & marginalità’ cfr. Amadio (2017).

Per tale scopo, vanno qui intese come ‘centralità’ quelle entità risultanti non solo dai processi di addensamento di materiali e individui, e dai rapporti fisici, economici e sociali tra questi intercorrenti, ma in quanto, esito di fenomeni di centralizzazione che raffigurano il *genius loci*, l’anima e la memoria di un luogo (Norberg-Schultz, 1979). Luoghi ‘centralità’ le cui componenti fanno da magnete a ciò che hanno attorno perché sono morfologicamente emergenti, economicamente e funzionalmente dominanti e perché ricche di significati simbolici e collettivi o, perlomeno, così percepite. Il ruolo di ‘centralità’ non gli è conferito solo per il posizionamento rispetto ad un’unità spaziale (città, territorio, regione, Paese, etc.), ma in ragione dei punti di forza, dei fattori di pregio che le rendono mete sia obbligate, ma soprattutto autonomamente scelte. In sostanza, sono da interpretare in quanto ‘presenze’ materiali e immateriali nel senso di ‘maggioranza’ (ricchezza, inclusione, benessere, etc.) utilizzato nelle scienze sociali.

Tuttavia, l’esistenza o l’elevazione a ‘centralità’ di certi ambienti, situazioni o gruppi sociali, con le azioni e/o interventi messi in campo a questo scopo, comportano l’inabissarsi di altri, che conseguentemente vanno ad essere contrassegnati da ‘assenze’. Così, si possono definire ‘marginalità’ quelle entità (spaziali e non) che, pure conseguenza di fenomeni di agglomerazione di fatti urbani, di varia natura e origine, inseriti in un sistema più o meno studiato o accidentale di reti e di flussi, mancano però dell’effetto ‘centralizzazione’. Si tratta di lacerazioni – territorializzate e non territorializzate – dalla dimensione fisico-strutturale, economica e sociale, aventi impatto sull’ambiente costruito, sul mercato e sulle popolazioni che, talvolta legano la propria sussistenza a quella della centralità prossima, e talaltra, pur in stretta vicinanza le sono ignari o ne sono diretta conseguenza. Anche in questo caso, quindi, il carattere di ‘marginalità’ viene conferito per ragioni che riguardano il parametro geometrico e che si riconoscono nel concetto di ‘minoranza’ (povertà, esclusione, disagio, etc.) proposto dagli studi sociali.

In sintesi, si tratta di due nozioni non legate da un rapporto di antinomia e opposizione e che proprio per la loro mobilità e multidimensionalità restituiscono in maniera dinamica le sequenze instabili, distanti, vicine e sovrapposte che connotano l’esistenza urbana.

### **Pieni e vuoti. Roma, città porosa**

Su suggerimento di Abbott (2004) – con una mossa euristica – possiamo parlare di ‘centralità & marginalità’ come dei ‘pieni & vuoti’ di cui si compone oggi la città contemporanea che, dunque, segnata da ‘presenze & assenze’, va ad assumere un aspetto poroso. L’accezione di “porosità”, però, non allude tanto alla nota metafora di Benjamin<sup>6</sup>, ma va riferita, piuttosto, alla geologia<sup>7</sup>: così è possibile vedere il nostro urbano come un corpo lacunoso, sensibile, elastico come una spugna, in grado di immagazzinare gli impulsi esterni (le dinamiche extra-locali e i macrofenomeni), di rielaborarli, farli propri, ma anche capace di espellere quanto accumulato (di vecchio e di innovativo) se sottoposto a pressioni.

Stando a questa immagine, si può intendere la ‘marginalità’ come una componente sostanziale della materia urbana, essendo essa sottoprodotto continuo dei meccanismi asimmetrici che guidano la società, come confermano, pur da una diversa prospettiva, sia gli orientamenti liberali che quelli marxisti-radicali<sup>8</sup>. Ricercare questi ‘pori’ (più o meno estesi o profondi) nella realtà empirica del caso studio romano ha consentito di far emergere i seguenti ambiti idealtipici:

- a) ambiti dei quartieri marginali;
- b) ambiti circoscritti nel margine;
- c) ambiti degli “spazi a ridosso” del margine;
- d) ambiti delimitati dal margine;
- e) ambiti della marginalità in attesa di centralità.

Cinque contesti territoriali che, in funzione della differente capacità di resistenza del margine di demarcazione di ciascuno (fisico o astratto) a entrare in contatto con il ‘pieno-centralità’, possono aggregarsi almeno in due gruppi.

Pertanto, da un lato, si riscontrano situazioni di marginalizzazione ‘complesse’ date dalla concentrazione di forme multiple di degrado (urbanistico-edilizio-ambientale) e disagio (socio-economico), in cui il margine – materiale (recinzioni, accessi controllati, etc.) o immateriale (lo stigma, la percezione, etc.) – è ‘duro’ al punto da impedire le possibili contaminazioni con le centralità. Dall’altro vi sono situazioni ‘ibride’ date da elementi di criticità – di natura per lo più fisico-strutturale ed economica, che caratterizzano innanzitutto i

<sup>6</sup> Benjamin (2007/1925) definisce la città come unità di uomini e pietre, dove nessuna forma (sia sociale sia architettonica) era “pensata per sempre”. Cfr. Velardi (1992).

<sup>7</sup> Fa riferimento a quella caratteristica delle sostanze rocciose, calcolata sulla base del rapporto tra il volume dei ‘pori’ e il volume totale.

<sup>8</sup> Su questo si rimanda al quarto “discorso” di Soja (1999) e in particolare a Bailly & Weiss-Altaner (1995) e Wacquant (2007).

luoghi e indirettamente le popolazioni – i cui margini (‘molli’) non impediscono forme di relazione con i processi di centralizzazione. In altre parole, se nel primo caso, se ne può parlare come aree di “segregazione urbana” (De Leo, 2015) – in riferimento, rispettivamente, ai quartieri popolari (a), ai residence per l’assistenza alloggiativa o ai campi Rom (b) e agli spazi della miseria raccolta tra cavalcavia, sottopassi e vuoti urbani (c) – nel secondo, la differenza sta nella disponibilità di una “soglia” che spezza il confine – parliamo ad esempio della vasta urbanizzazione diffusa esterna al Grande Raccordo Anulare (d), o piuttosto, di luoghi nati per essere centralità ma che faticano ad essere tali (e).

A Roma, dunque, si riscontrano fattori di marginalità e fattori di centralità deterritorializzati che, indifferenti alle vecchie opposizioni archetipiche, possono essere interrelati tra loro, dando luogo a una distribuzione per “*hot spots*”. Una conformazione ben visibile a un’analisi approfondita che, impostata su una diversa modalità di problematizzazione dei ‘vuoti’, mette a fuoco pezzi di urbanizzato che invocano politiche diversificate, aggiornate ed adeguate.

In proposito, traslando la coppia concettuale proposta sul piano delle *policy*, possiamo meglio comprendere le logiche operative adottate, nell’ultimo ventennio, per trattare la questione ‘periferica’ nella Capitale. Infatti, tenendo conto dell’approccio prevalentemente ‘funzionale’ con cui si sono tematizzate le periferie romane nel nuovo PRG (2008) – e riprendendo la figura retorica della ‘porosità’ – sostanzialmente, possiamo riconoscere una duplice tendenza, sintetizzabile nella prassi dell’“aggiunta di pieni” e del “riempimento di vuoti”.

In sintesi, da una parte, si è scelta una via di attenuazione del fenomeno della periferizzazione: intervenire con ‘centri’ *ex-novo* laddove, al dilatarsi della superficie urbanizzata, non aveva fatto seguito lo sviluppo dei fattori di centralità, che invece contraddistinguono da sempre il nucleo storico e consolidato della città. Dall’altra, si è proposta una politica di contrasto alle forme di degrado e disagio diffuso: operare tra le ‘vecchie periferie’ dei tessuti esistenti che, per problematiche interne dalla natura composita, si presentano come sacche di deprivazione, forme di disequaglianza spaziale e non.

In entrambi i casi, però, si è trattato di una tematizzazione tutta concentrata su un’idea di sviluppo urbano (esclusivamente edilizio) che avrebbe dovuto reindirizzare le sorti del territorio romano e che mostra, invece, il quadro di profonde ineguaglianze<sup>9</sup>, avendo sottostimato le questioni di disagio sociale e povertà pure presenti (Sgritta, 1992; DIPSU, 2006). È così che, confrontando la distanza tra le ambizioni contenute in ambedue le direzioni strategiche e gli esiti finora riscontrabili, è dato riconoscere un divario significativo che, certamente, non può portare all’archiviazione delle domande di trasformazione, di fatto ancora inevase.

Dall’idea che la città si potesse riequilibrare a partire da una migliore distribuzione delle funzioni, la politica delle “Centralità”<sup>10</sup>, ideata per fornire poli decentrati nell’ottica ‘policentrica’ ha tuttavia risentito della carenza infrastrutturale dei singoli contesti locali, come pure del ridimensionamento delle aspirazioni di *mixité*, al punto da metterne in crisi il funzionamento complessivo. Stando infatti a recenti indagini statistiche spazializzate<sup>11</sup>, non solo il modello radiocentrico sembra persistere (seppur con qualche variazione), ma pare essere stato in un certo senso rafforzato proprio dall’attuazione del Piano.

D’altro canto, se nella teoria e nella retorica, l’azione pubblica è parsa incline al principio dell’“integrazione”, immaginando di operare affiancando agli obiettivi prettamente fisici quelli sociali, per mezzo di opere di recupero, riqualificazione e rigenerazione<sup>12</sup>; in realtà, assai precario è stato l’equilibrio tra le componenti materiali e immateriali dell’intervento necessario perché concettualmente concepite su due livelli distinti<sup>13</sup>.

Da questa prospettiva, dunque, la marginalità – nelle sue multiple dimensioni – pare essere stata trattata generalmente in maniera monotematica, facendo ricorso a un concetto anacronistico di periferia che, seppure di recente pare essere tornato all’ordine del giorno, difficilmente viene messo in discussione. In tal senso, un’ennesima occasione è andata persa con il bando nazionale per la riqualificazione delle periferie (Gazzetta ufficiale n. 136 del 13 giugno 2016), all’interno del quale, dinanzi ad una definizione piuttosto

<sup>9</sup> Cfr. Lelo, K., Monni, S., Tomassi, F. (2016).

<sup>10</sup> Si tratta di 18 Centralità metropolitane e urbane di corona al centroide originario alle quali si affiancano 46 polarizzazioni minori, dette “centralità locali”, diffuse su tutto il territorio comunale e qualificate da servizi per un ristretto bacino di utenza.

<sup>11</sup> Cfr. <http://mapparoma.blogspot.it/>

<sup>12</sup> In quest’ottica, si è adottata la programmazione cosiddetta “complessa”, introdotta dalla legislazione nazionale, facendola poi divenire strumentazione ordinaria del Piano Regolatore. Si fa riferimento a: i Programmi di riqualificazione urbana (art. 2, L. 179/1992 e D.M. 21.12.1994); i Programmi di Recupero Urbano (L. 493/1993) e Programmi integrati di intervento (art.16, L. 179/1992 e L.R. 22/1997).

<sup>13</sup> I quadri d’azione nazionali e regionali fanno emergere come il problema ‘povertà’ e ‘marginalità’, in Italia, sia per lo più trattato con ‘politiche individuali’ piuttosto che con ‘politiche d’area’. Cfr. Caritas (2010).

generica delle aree “periferiche”, il Comune ha selezionato quartieri noti senza servirsi di accurati sistemi di selezione.

### **L'identificazione dei ‘vuoti’: una strategia per l'azione**

A partire dallo studio di *policy* condotto nel contesto romano, dove le logiche dicotomiche hanno dimostrato il loro evidente fallimento – nelle teorie e nelle pratiche – alcuni nodi critici vengono ad emergere come ricorrenti negli indirizzi designati per il tema composito della marginalità. Dunque, sia nel caso di iniziative dirette ai margini geografici della città “nuova” o agli interstizi di quella esistente, essi si sono scontrati con tre costanti, inerenti:

- l'identificazione e localizzazione della ‘domanda’;
- l'interpretazione della ‘risposta’;
- la formulazione della ‘proposta di trasformazione’.

Si tratta di punti nevralgici, tre momenti antecedenti all'azione, strettamente concatenati tra loro in un rapporto consequenziale, rispettivamente rispondenti a tre quesiti di fondo attorno al ‘problema’: a) ‘dove’ sta e ‘dove’ si cerca; b) ‘perché’ quello che si trova è da considerarsi tale; c) ‘come’, con quali mezzi si affronta una volta individuato e interpretato.

In questo quadro, l'aggiornata cornice analitico-descrittiva elaborata per Roma, mediante l'utilizzo di due categorie d'indagine alternative a quelle disponibili – attribuendogli il doppio ruolo di strumenti interpretativi e, al contempo, di *policy* – lascia comprendere l'ambiguità con cui la questione periferica sia stata interpretata e poi trattata dall'Amministrazione capitolina. In particolare, essa si fa testimone di come il binomio centro-periferia abbia plasmato le pratiche per la Roma ‘al margine’ quanto per quella ‘di margine’<sup>14</sup>, confermando il legame indissolubile tra analisi e progetto.

Così facendo, dalla dimostrazione che parte dell'inefficacia della strumentazione urbanistica predisposta vada ricercata anche nella carenza di adeguate descrizioni e interpretazioni, la necessità di operazioni in grado di portare al superamento di dicotomie ormai obsolete, pare più che mai necessaria. È così che, l'avvio di ipotesi differenziate di mappatura e perimetrazione finalizzate all'individuazione della marginalità nella sua molteplice natura, si ritiene essere un punto di partenza irrinunciabile per definire un intervento mirato, prioritario ed efficace.

### **Riferimenti bibliografici**

- Abbott, A. (2004), *Methods of discovery. Heuristics for the Social Sciences*, WW Norton & Co, New York.
- Amadio, I. (2017), “Centralità & marginalità”, in AA. VV. (2017), Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. “Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese”, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 1827-1831.
- Bailly, A., Weiss-Altaner, E. (1995), “Thinking about the edge: the concept of marginality” in Hadjimichalis, C., Sadler, D. (Eds.), *Europe at the margins: new mosaics of inequality*, Wiley, Hoboken, pp. 219-236.
- Benjamin, W., Lacis, A. (2007/1925), “Napoli”, in Benjamin, W. (Ed.), *Immagini di città*, Einaudi, Torino, pp. 3-13.
- Caritas Italiana - Fondazione Zancan (2010), *In caduta libera. Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- De Leo, D. (2015), “I confini delle nuove povertà”, *CriOS*, Vol. 1/2015, pp. 59-72.
- De Muro, P., Monni, S., Tridico, P. (2011), “Knowledge-based economy and social exclusion: shadow and light in the Roman socioeconomic model”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35 (6), pp. 1212-1238.
- DIPSU - Università degli studi Roma Tre (2006), *Nuova questione abitativa, nuove forme dell'abitare e la prospettiva dell'housing sociale*, contributo al Rapporto sull'economia romana, Comune di Roma.
- Kelly, G. A. (1955), *The Psychology of Personal Constructs* (Vol.1), Norton, New York.
- Lelo, K., Monni, S., Tomassi, F. (2016) *Roma, tra centro e periferie: come incidono le dinamiche urbanistiche sulle disuguaglianze socio-economiche*. Conferenza annuale SIEP, Lecce 22-23 settembre.
- Norberg-Schulz, C. (1979), *Genius loci: paesaggio ambiente architettura*, Electa, Milano.
- Sgritta, G. B. (1992) (Ed.), *La città dimenticata: povertà ed esclusione sociale a Roma*, Istituto Poligrafico, Roma.

<sup>14</sup> Si intende per Roma ‘al margine’ lo spazio urbano collocato in posizione geograficamente periferica, mentre, si intende Roma ‘di margine’ la marginalità come condizione multidimensionale e deterritorializzata.

- Soja, E.W. (1999), *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford (trad. it. *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana e regionale*, Bologna, Pàtron, 2007).
- Velardi, C. (Ed.) (1992), *La città porosa. Conversazioni su Napoli*, Cronopio, Napoli.
- Wacquant, L. (2007), *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Polity Press, Cambridge.





# Il ruolo del terzo settore nella rigenerazione delle periferie.

## Il progetto Capacity

**Marina Arena**

Università degli studi di Messina

Dipartimento di Ingegneria

Email: [maarena@unime.it](mailto:maarena@unime.it)

### Abstract

La possibilità offerta dal Bando periferie (DPCM 25/05/2016) alle amministrazioni di presentare progetti non ancora allo stadio esecutivo, ha aperto ad una riflessione di ampio respiro su riqualificazione e sicurezza urbana, e ha anche consentito il coinvolgimento attivo degli attori locali nell'individuazione di scelte progettuali condivise e coordinate. Poter lavorare alla costruzione di una *Agenda urbana* ha spostato l'attenzione dai *progetti delle opere* a quella dei *processi di riqualificazione* delle periferie e, in alcuni casi, ha lasciato emergere il ruolo fondamentale e innovativo del *terzo settore*.

Il progetto "Capacity", presentato dal comune di Messina e ammesso a finanziamento nell'ambito della prima tranche del Bando periferie, ha trovato supporto fondamentale nel contributo degli attori sociali della città e ha messo a nudo l'assenza di un mondo imprenditoriale locale non ancora pronto alla sfida dell'innovazione, prima ancora che tecnica, culturale. La proposta guarda a un modello di "rigenerazione culturale" in grado di produrre consapevolezza nella comunità e "capacità di aspirazione" (il titolo del progetto si ispira alle *capabilities* di Sen) per disegnare percorsi di *capacit-azione* e offrire possibilità di scelta in un modello di sviluppo non legato solo al reddito ma alla libertà di autodeterminarsi. Il fulcro di "Capacity" è il "paradigma di sviluppo umano" attraverso cui creare relazioni fra sistemi urbani e ambientali, educativi, di welfare, economico-produttivi, sociali, culturali, di ricerca scientifica e tecnologica.

**Parole chiave:** urban renewal, social practices, urban policies.

### 1 | Nuove politiche, nuove opportunità: il Bando periferie

In un momento in cui le pubbliche amministrazioni sembrano stare a metà del guado, frenate dal permanere delle difficoltà economiche e finanziarie di operatori pubblici e privati, e da un quadro normativo spesso contorto e contraddittorio, il Bando periferie (DPCM 25/05/2016)<sup>1</sup> ha rappresentato la possibilità di misurare lo stato delle cose e la vitalità delle città metropolitane e dei comuni più grandi. Consentire alle amministrazioni la presentazione di progetti non ancora allo stadio esecutivo, non solo ha aperto ad una riflessione di ampio respiro sui temi legati alla riqualificazione e alla sicurezza urbana, ma ha anche dato la possibilità di coinvolgere gli attori locali nell'individuazione di scelte progettuali condivise e coordinate. Poter lavorare alla costruzione di una *Agenda urbana* ha spostato l'attenzione dai *progetti delle opere* a quella dei *processi di riqualificazione* delle periferie e, in alcuni casi, ha lasciato emergere il ruolo fondamentale e innovativo del *terzo settore*.

La scelta del Governo di utilizzare lo strumento del "programma straordinario d'intervento" ha consentito agli enti locali di elaborare azioni di natura strategica, contribuendo così alla costruzione di un "portafoglio progettuale"; agli interventi proposti, innovativi, selettivi e strategici, era richiesto di attrarre investimenti privati con caratteristiche di coerenza, durata e sostenibilità (Cabras, 2016).

La responsabilità e la capacità di "riconoscere" le aree periferiche – «caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi» (art. 4) – è stata affidata agli enti locali, tenendo presente l'indirizzo del Bando teso ad affrontare il tema delle periferie in senso geografico ma anche sociale, e ad incoraggiarne l'esplorazione nella sua dimensione urbana concettualmente più ampia attraverso un insieme strutturato, coordinato e sistematico di azioni di contrasto al degrado urbano, ambientale, paesaggistico, economico e sociale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> "Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" allegato al DPCM 25/05/2016 (GU Serie Generale n. 127 del 1/06/2016).

<sup>2</sup> Gli interventi ammissibili riguardano una o più delle seguenti tipologie di azione (art. 4, comma 3):

- progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano;
- progetti di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico;
- progetti rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana;

Il Bando ponendo in stretta connessione il tema della sicurezza (sociale e territoriale) con quello della resilienza, ha sollecitato una progettualità capace di tenere insieme più dimensioni attraverso processi di coinvolgimento di molteplici attori in una logica di *multilevel governance*. Gli aspetti economici e sociali presenti nel Bando hanno inteso favorire i nuovi modelli di welfare urbano e sostenere l'innovazione attraverso la ricerca di soluzioni creative, sperimentali e in grado di mobilitare le risorse locali.

La valorizzazione del rapporto pubblico-privato, con particolare attenzione al terzo settore, si è espressa attraverso la ricerca di strumenti e procedure innovative capaci di capitalizzare le competenze nel settore privato e incrementare il potenziale delle risorse pubbliche. L'incentivazione al coinvolgimento dei privati attraverso delle premialità<sup>3</sup>, e il vincolo della partecipazione degli stessi soggetti privati attraverso procedure di evidenza pubblica<sup>4</sup>, sono state le due condizioni inserite nel Bando che hanno indirizzato, e in un certo senso "costretto", le amministrazioni al dialogo – sin dalle prime fasi progettuali – nella ricerca di azioni coerenti e complementari tra chi governa il territorio e chi agisce sul territorio: anche questa è sussidiarietà.

## **2 | I nuovi soggetti dell'innovazione tra evanescenza degli imprenditori e vivacità del terzo settore**

Il Bando periferie si è inserito in una fase storica in cui mentre dagli imprenditori nel settore delle costruzioni non sembrano emergere particolari segnali innovativi – né in termini di prodotto né di processo – e il quadro complessivo non è incoraggiante (tranne, ovviamente, le dovute eccezioni), il terzo settore, accanto alla più tradizionale azione di advocacy, continua a investire sul potenziamento della sua componente imprenditoriale e si rafforza nella produzione ed erogazione di servizi; la funzione produttiva assume, così, sempre maggiore rilevanza all'interno del lavoro di cooperative e imprese sociali senza modificarne la missione che rimane di matrice sociale e strumentale alla generazione di utilità collettiva. D'altro canto la crescita della funzione produttiva richiede una forte attenzione su aspetti e competenze di carattere imprenditoriale, in quanto è necessaria l'implementazione di una organizzazione efficacemente orientata al benessere sociale ed efficiente per garantire una sostenibilità economica duratura (Cnel/Istat, 2008).

In Italia il terzo settore è un universo eterogeneo e frammentato, fatto di saperi locali, diffusi ed esperti, che vanno a costituire quello che Settis (2014) definisce «capitale civico»; un capitale territoriale spesso dormiente ma anche sottostimato dai governi locali, un patrimonio di conoscenza di "cose minute" ma dalle grandi potenzialità e con capacità progettuali in grado anche di renderlo un elemento stabilizzatore delle forze del mercato globale, un capitale da coltivare, sostenere e qualificare perché possa tradursi in pratiche amministrative efficaci.

All'idea di terzo settore come terra di mezzo, organo intermedio, tra settore privato rivolto al proprio utile, e settore pubblico istituzionalmente deputato al bene comune, è possibile sommare quel «valore aggiunto territoriale» (Dematteis, Governa, 2005) rappresentato dai soggetti attivi nei settori dell'educazione e della formazione in campo territoriale, ambientale e paesaggistico (università, scuole di formazione professionale, associazioni radicate nei contesti,...). È nel mancato coinvolgimento delle parti sociali la vera ragione per cui spesso l'approccio nei confronti del territorio non supera il suo ruolo di mero supporto alla produzione industriale per divenire, invece, un complesso sistema identitario in grado di generare dal suo interno regole e risorse indispensabili per uno sviluppo durevole e sostenibile (Magnaghi, 2010). Senza una programmazione consapevole e condivisa, nessuna parte sociale da sola può difendere il capitale civico custodito in un sistema territoriale: il terzo settore perché non ne ha il potere, le amministrazioni locali perché, pur avendolo, non sempre hanno le competenze necessarie per usarlo nel modo più appropriato.

In questo senso il Bando periferie ha rappresentato la funzione di interfaccia tra potere e cultura del luogo ricercando una concertazione in grado di tenere insieme politiche generali e settoriali sulla base delle reciproche competenze.

---

d) progetti per il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano;

e) progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

<sup>3</sup> L'articolo 7 dell'Allegato, comma 1, lett. b), richiama la premialità delle proposte avanzate dalle Città metropolitane in grado di attivare sinergie tra finanziamento pubblico e privato prevedendo l'attivazione di cofinanziamenti privati pari almeno al 25% dell'importo complessivo del progetto.

<sup>4</sup> V. articolo 5 dell'Allegato, comma 1, lett. a) vii.

Il percorso verso una convivenza sostenibile dipende in buona parte da una acquisizione culturale che deve necessariamente partire dal basso, i veri custodi del territorio e del suo patrimonio naturale, ambientale e paesaggistico, sono i suoi abitanti ossia la “comunità strutturante”.

Recenti rapporti di ricerca<sup>5</sup> mettono in evidenza come in tema di risorse locali non sia da registrare un particolare divario tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia, ma come il problema stia nella possibilità di *attivazione* di queste risorse. Il fattore che segna la differenza è rappresentato dal grado di “protagonismo attivo” di ciascuna città e dei suoi attori, pubblici e privati: dove esiste una maggiore capacità proattiva emergono i casi più avanzati ma, spesso, il vero problema è il *coordinamento* tra soggetti (Casavola, Trigilia, 2012). Che al sud non siano pochi i segnali di una crescita di consapevolezza anche degli attori locali, viene sottolineato dai risultati del Bando. La graduatoria dei progetti selezionati vede al primo posto la città metropolitana di Bari, seguita dai comuni di Avellino e Lecce, mentre da Salerno in giù l'unica città ad essere stata ammessa a finanziamento nell'ambito della prima tranche è stata Messina<sup>6</sup>.

Il Bando periferie sembra aver segnato la differenza con altre iniziative del governo scegliendo di non investire sull'incentivazione di singoli interventi (che spesso producono solo una crescita “dopata”) ma sostenendo la capacità di coordinamento tra amministrazioni e attori locali al fine di produrre beni e servizi collettivi in maniera innovativa per essere in grado di rispondere ai cambiamenti socio-economici in corso.

### 3 | Messina, la manifestazione d'interesse, il ruolo degli attori sociali

Il successo del progetto “Capacity”, presentato dal comune di Messina al Bando periferie, se da una parte si è giovato del contributo fondamentale e della vitalità degli attori sociali della città, ha per altri aspetti messo a nudo l'evanescenza di un mondo imprenditoriale locale non ancora pronto alla sfida dell'innovazione, prima ancora che tecnica, culturale.

Per perseguire questo risultato muovendosi nella logica della condivisione e partecipazione richiesta dal Bando – dopo una serie di tavoli di condivisione aperti a tutti i soggetti attivi sul territorio, convocati e coordinati dall'assessore all'urbanistica Sergio De Cola<sup>7</sup>, utili alla definizione degli obiettivi strategici del progetto e alla definizione dei criteri da inserire nella manifestazione di interesse – si è dato avvio alla procedura di evidenza pubblica<sup>8</sup> rivolta a singoli cittadini, organizzazioni sociali, istituti di educazione e ricerca, produttori, reti di consumatori, aziende private e operatori economico-finanziari.

Va sottolineato come questo momento di ricerca e selezione dei partner, in grado di condividere i principi del Bando e contribuire al cofinanziamento del progetto, abbia rappresentato un momento di snodo fondamentale. Sulla base dei soggetti prescelti<sup>9</sup> l'Amministrazione ha definito il suo progetto applicando il principio della concentrazione e integrazione degli interventi (*area-based*) nell'ambito di una visione urbanistica unitaria in grado di tenere integrate dimensione urbana e sociale e mettendo a sistema azioni materiali e immateriali.

L'opportunità offerta dal Bando periferie è stata colta e trasformata in una prospettiva credibile di sviluppo e crescita dell'occupazione con capacità di incidere nel disegno urbano, nella produzione e nell'erogazione del welfare di comunità, nel campo della mobilità, dell'ambiente e della cura del territorio.

### 4 | Il Progetto Capacity: risanare il territorio per progettare il futuro

Il tema del Bando, ribaltando l'ottica urbano-centrica, incentivava gli enti locali a puntare su un modello di rigenerazione urbana in grado di restituire qualità alle città a partire dalle periferie.

La morfologia del territorio messinese, le sue vicende storiche, gli eventi catastrofici, consentono di individuare un “modello di periferia” prevalente: si tratta di aree degradate che insistono sulla struttura a pettine delle fiumare, trasformate queste nelle principali infrastrutture della città e collegate attraverso gli

<sup>5</sup> Di particolare interesse sono i report prodotti dalla Fondazione RES, Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia, [www.resricerche.it](http://www.resricerche.it).

<sup>6</sup> Il DPCM 6/12/2016, GU n. 4 del 5/01/2017, riporta i progetti selezionati secondo l'ordine di priorità. Su 120 proposte quelle finanziate con le risorse di cui all'art. 1 comma 978 della L. 208/2015 sono state le prime 24 (la stessa legge autorizza la spesa di 500 milioni di euro per l'anno 2016). Il comune di Messina occupa la ventesima posizione della graduatoria con un finanziamento richiesto di 17.924.868 euro, che sommato al cofinanziamento dei partner del progetto arriva ad un budget complessivo di 86 milioni 134.182 euro. La convenzione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Comune di Messina è stata firmata il 6 marzo 2017 dal Sindaco Renato Accorinti a Roma.

<sup>7</sup> Il progetto è frutto di un lavoro condiviso degli uffici e i partner del progetto sotto la guida dell'assessore all'urbanistica Sergio De Cola e l'assessore alle politiche sociali Nina Santisi.

<sup>8</sup> Si veda la nota 4.

<sup>9</sup> Su circa 20 proposte pervenute i partner selezionati dal comune di Messina sono stati: Ecos-Med Società cooperativa sociale, Consorzio Sol.E. società cooperativa sociale, Associazione “Hic et nunc” onlus; Lilium società cooperativa sociale, Associazione di volontariato S. Maria Regina di Messina, E.S.Co. società di servizi energetici.

svincoli autostradali alla rete extraterritoriale. È un sistema che accoglie anche molti dei più importanti servizi urbani (ospedali, scuole, impianti sportivi,...), un numero significativo di villaggi collinari e, soprattutto, le più grandi aree di edilizia economica e popolare con elevato grado di disagio sociale e oggetto dagli anni '90 dei Piani di Risanamento<sup>10</sup>. A Messina, nel tempo, la “casa” è andata configurandosi come merce di scambio sottendendo un doppio ricatto: da un lato quello politico-clientelare, dall'altro quello del “baraccato” in attesa/pretesa di entrare in graduatoria (Arena, 2015; Comune di Messina, 2016). L'amministrazione Accorinti attraverso il progetto *Capacity* ha colto l'occasione per aggiornare l'approccio “all'emergenza casa”, questione ormai endemica e irrisolta dal terremoto del 1908, provando a lasciarsi alle spalle la vicenda “risanamento”.

In questo quadro si inserisce *Capacity* (fig. 1) con una proposta che guarda a un modello di “rigenerazione culturale” in grado di produrre consapevolezza nella comunità e “capacità di aspirazione” (il titolo del progetto si ispira alle *capabilities* di Sen) per disegnare percorsi di *capacità-azione* e offrire possibilità di scelta in un modello di sviluppo non legato solo al reddito ma alla libertà di autodeterminarsi (Sen, 1999)<sup>11</sup>. Il fulcro di “*Capacity*” è il “paradigma di sviluppo umano” (Giunta et al., 2014) attraverso cui creare relazioni fra sistemi urbani e ambientali, educativi, di welfare, economico-produttivi, sociali, culturali, di ricerca scientifica e tecnologica.

*Capacity* avvia il processo di rigenerazione della periferie sud di Messina intervenendo all'interno di un'area della città di massimo degrado, si confronta con tre dei sette ambiti di Risanamento (Savino, 2007) – Fondo Saccà (fig. 3), Fondo Fucile (fig. 4) e Camaro (fig. 6) – e, attraverso un approccio olistico, intende tracciare una direzione nuova per i processi di risanamento e di progressiva eliminazione delle baraccopoli, di rigenerazione dell'area e di integrazione tra urbano e naturale.

Le politiche di lotta “multidimensionale” alla povertà in aree degradate sono necessariamente complesse e devono basarsi su azioni strutturali rivolte alla promozione della coesione sociale e di contesti architettonici e socio-economici, partecipativi e generativi di alternative rispetto ai principali funzionamenti umani.

*Capacity* promuove in modo integrato e multiscale:

- la creazione di sistemi urbani e socio economici di qualità legati all'abitare, al reddito/lavoro, alla socialità, alla conoscenza, alla mobilità, all'efficientamento energetico, alla sicurezza e al contesto ambientale.
- azioni personalizzate e comunitarie per consentire a persone in situazione di privazione materiale e culturale di accedere a nuove opportunità per ricostruire la propria vita (casa dignitosa e bella, salario nella fase di costruzione, acquisizione di nuove competenze, risorse per promuovere lavoro autonomo, apertura dei sistemi sociali, ad oggi ghettizzati, verso nuove relazioni).

Il progetto ruota attorno a 6 *Assi* (tab. 1) – di cui 4 di “capacitazione” (abitare, lavoro, conoscenza, socialità) (fig. 2) e 2 dedicati ai temi ambientali e della mobilità – contenenti una serie di azioni localizzate o diffuse. I luoghi strategici sono rappresentati da 4 *Polarità spaziali* – Fondo Saccà, Fondo Fucile, Forte Petrazza (fig. 5), Camaro – e un circuito intermodale rappresentato dal percorso di mobilità sostenibile che mette a sistema la via Don Blasco (grande arteria urbana che migliora l'accessibilità all'area dall'autostrada Me-Ct e dalla Stazione della città metropolitana di Messina), dal percorso di mobilità dolce della tratta ex Ferrovie Gazzi-Camaro (Parco urbano delle arti) e dal circuito con bus elettrico che mette in relazione le polarità del progetto.

Il sistema progettuale contiene, inoltre, un intervento di messa in sicurezza del territorio attraverso la riqualificazione ambientale e il risanamento igienico dell'alveo del torrente Bisconte-Catarratti alle spalle del futuro Parco urbano delle arti di Camaro nonché nuova testata del sistema della mobilità dolce dell'ex ferrovia dismessa.

<sup>10</sup> Un altro tema che a Messina ricorre, insieme al Ponte sullo Stretto, è quello del “Risanamento”. Nel 1990 la Regione Sicilia approva la LR n. 10 e stanziava la considerevole somma di 5500 miliardi di lire per il risanamento delle aree baraccate della città che avrebbe dovuto realizzarsi attraverso l'approvazione di sette piani particolareggiati (Ambiti: A - Annunziata, B - Giostra-Ritiro-Tremonti, C - Camaro-Bisconte, D - Fondo Saccà, E - Gazzi Fucile-Via Taormina, F - Santa Lucia-San Filippo, G - Bordonaro-San Filippo alto), l'operazione non sarebbe mai decollata e, ad oggi, ancora 1500 famiglie vivono nelle baracche in condizioni di estremo degrado.

<sup>11</sup> Amartya Sen definisce funzionamento ciò che una persona può desiderare, ciò a cui una persona dà valore (essere nutrito, curato, vivere in una casa dignitosa, ecc.) e capacitazione l'insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che ciascuna persona è in grado di realizzare. Le capacitazioni sono dunque una sorta di libertà sostanziale, libertà di mettere in atto più stili di vita alternativi.

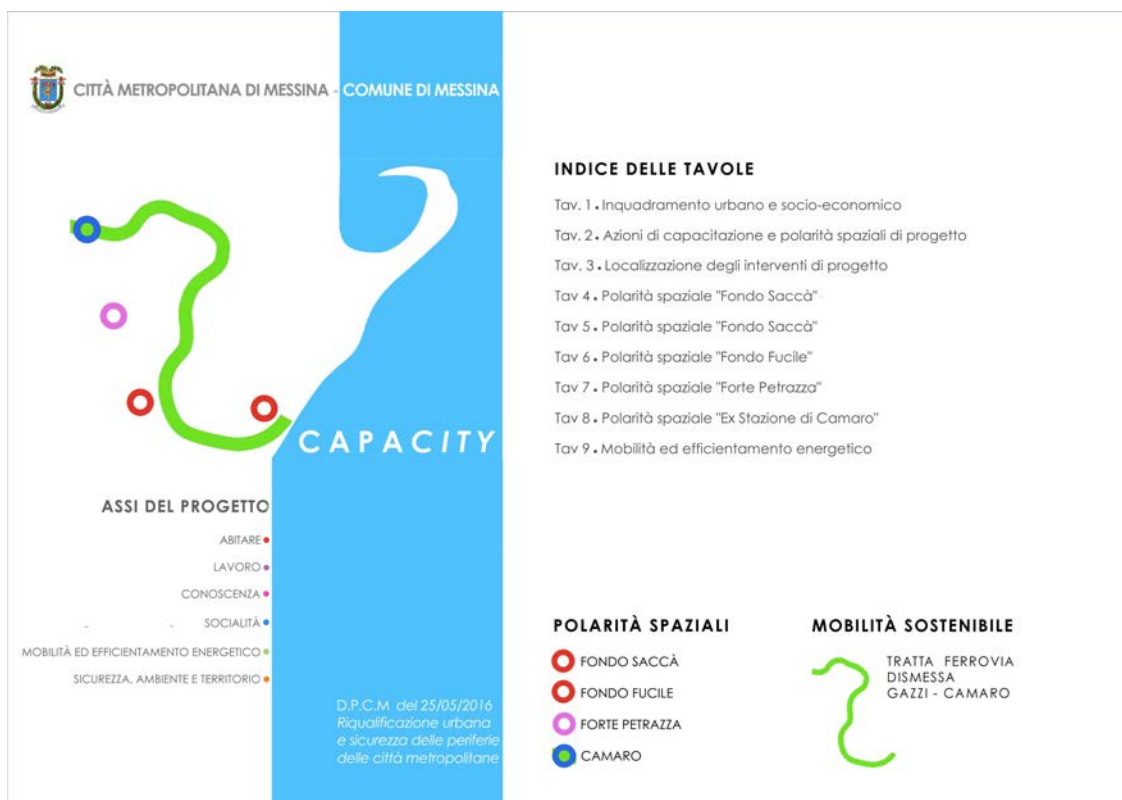


Figura 1 | Assi del progetto e indice delle tavole.  
Fonte: Progetto Capacity - Comune di Messina.

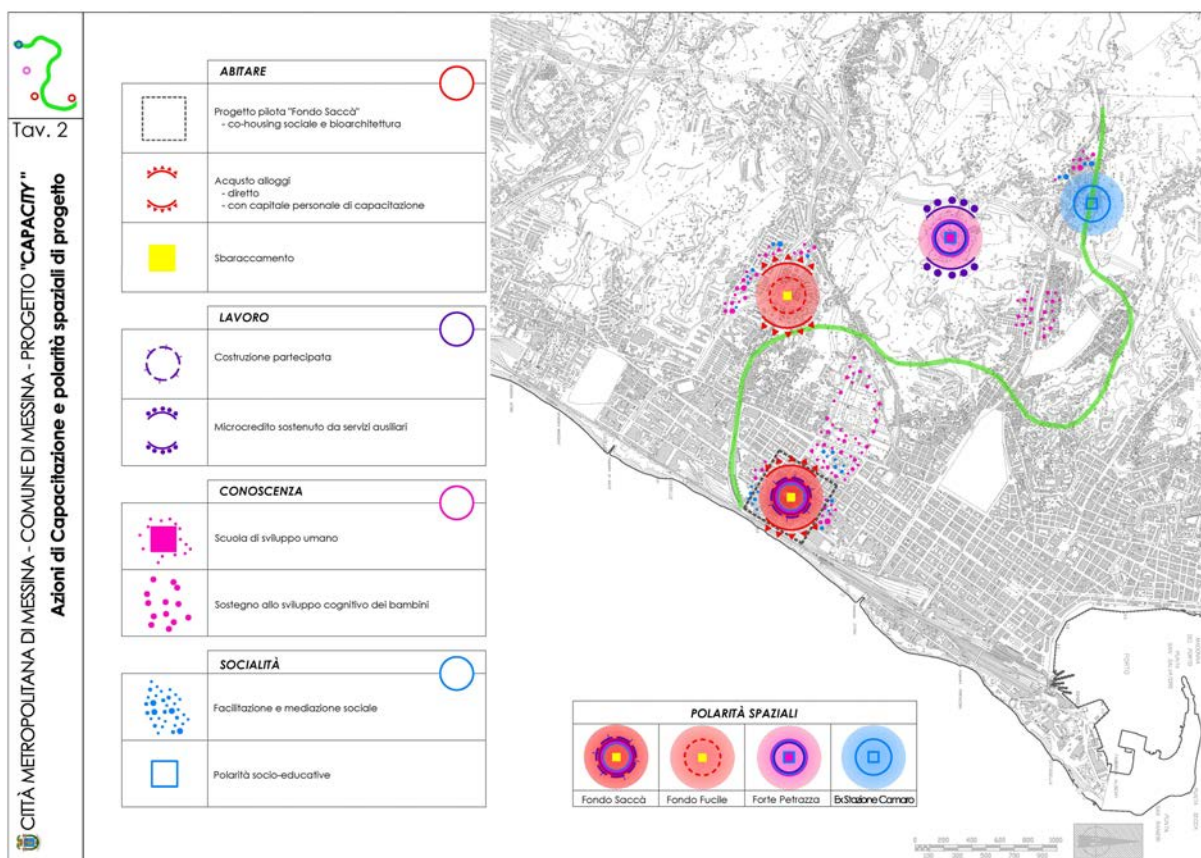


Figura 2 | Azioni di Capacitazione e polarità spaziali di progetto.  
Fonte: Progetto Capacity - Comune di Messina





Figura 3 | Polarità spaziale “Fondo Saccà” - Sintesi degli interventi.  
Fonte: Progetto Capacity - Comune di Messina



Figura 4 | Polarità spaziale “Fondo Fucile” - Sintesi degli interventi.  
Fonte: Progetto Capacity - Comune di Messina



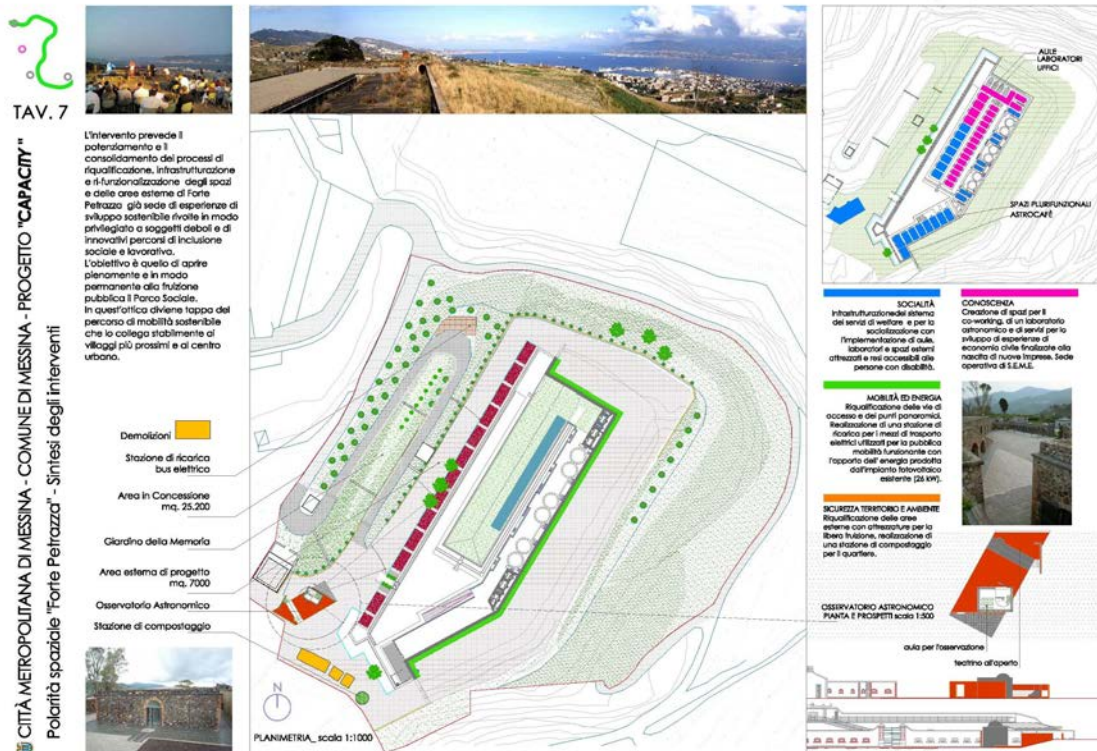


Figura 5 | Polarità spaziale "Fondo Petrazza" - Sintesi degli interventi.  
Fonte: Progetto Capacity - Comune di Messina

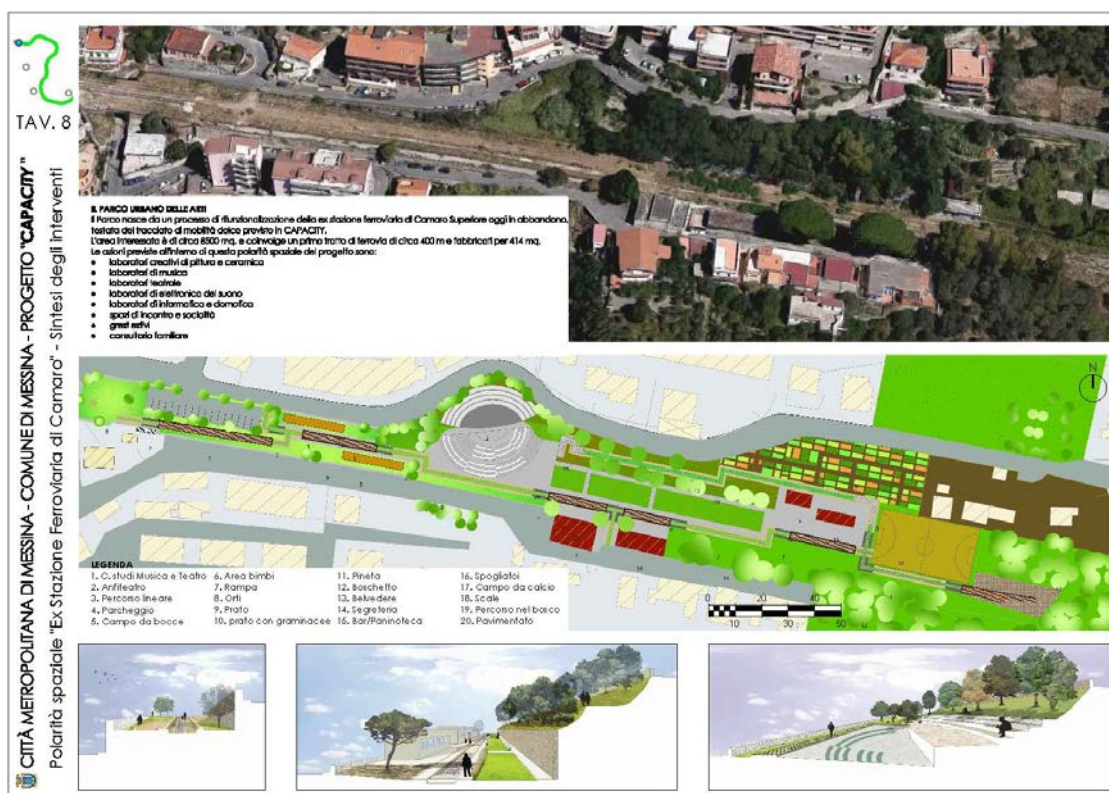


Figura 6 | Polarità spaziale "Ex Stazione Ferroviaria di Camaro" - Sintesi degli interventi.  
Fonte: Progetto Capacity - Comune di Messina

Tabella I | Beneficiari diretti e indiretti.

	Asse	Beneficiari diretti	Beneficiari indiretti
1	Capacitazioni sull'abitare	153 famiglie che attualmente vivono nelle baraccopoli.	20 lavoratori dei servizi di supporto all'autocostruzione 2.500 persone che abitano nell'area attorno alla polarità spaziale.
2	Capacitazioni per la promozione di reddito e lavoro	50/60 compagini di imprenditorialità giovanile e solidale; 20-25 persone coinvolte nei processi di co-costruzione.	Indotto sociale ed economico generato dalle nuove imprese di economia civile.
3	Capacitazioni sulla conoscenza	50/60 compagini di imprenditorialità giovanile e solidale; 350 partecipanti ai seminari internazionali.	
4	Capacitazioni sulla socialità	380 neonati e le loro famiglie nell'area durante il periodo progettuale; 600 bambini e adolescenti; 130 famiglie beneficiarie delle azioni sull'asse abitare.	Potenziati beneficiari indiretti delle azioni di socializzazione e di fruizione delle polarità spaziali sono l'intero bacino di popolazione che vive nell'area (24.204 abitanti).
5	Mobilità Efficientamento energetico	Beneficiario delle azioni è l'intero bacino di popolazione che vive nell'area (24.204 abitanti).	
6	Pianificazione: sicurezza ambiente territorio	Beneficiario delle azioni è l'intero bacino di popolazione che vive nell'area (24.204 abitanti).	

Tabella II | Dimensione dell'intervento e risultati attesi.

Asse	Risultati attesi
1	153 famiglie usciranno dalle baraccopoli per andare a vivere in una casa. Creazione di un condominio-prototipo costruito impiegando avanzate tecnologie e materiali sostenibili che occuperà il 10% del suolo occupato attualmente dalla baraccopoli di Fondo Saccà.
2	Start up e/o consolidamento di 50 imprese solidali e giovanili. 20-25 persone saranno impegnate nelle pratiche di co-costruzione salariata.
3	Creazione della "Scuola Euro Mediterranea di Economia etica di Bellezza e di Pace" che gestirà i servizi ausiliari della finanziaria specializzata nel microcredito etico MECC s.c. Strutturazione sul territorio di programmi di promozione dello sviluppo cognitivo dei bambini e degli adolescenti.
4	Creazione di tre polarità spaziali con finalità socio-educative a Fondo Saccà, a Forte Petrazza e alla Ex Stazione ferroviaria di Camaro. Strutturazione sul territorio di servizi di mediazione e facilitazione sociale personalizzata sistemica alle azioni di risanamento urbano.
5	Realizzazione strada di collegamento fra l'area di intervento progettuale e la stazione ferroviaria centrale della città metropolitana di Messina (via Don Blasco). Avvio realizzazione di una "mobilità dolce" nell'area di intervento (Ex Stazione di Camaro). Realizzazione circuito di collegamento tra le polarità del progetto attraverso mezzi elettrici. Ammodernamento e transizione a tecnologie led dell'impianto di pubblica illuminazione nell'area progettuale.
6	Riqualficazione ambientale del torrente Bisconte Catarratti. Redazione della Variante al Piano esecutivo di risanamento (Ambito E). Report relativo alla consulenza specialistica e redazione/acquisizione di materiale fotografico e cartografico per la realizzazione del Piano Regolatore Generale Condiviso - PiCo.

## Riferimenti bibliografici

- Arena M. (2015), "La casa come tema sociale. La questione abitativa a Messina", in AA.VV., *Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU, Venezia 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Cabras M. (2016), "Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia", Relazione istruttoria, Seminario di lavoro ANCI, 23 giugno 2016, Roma.
- Casavola P., Trigilia C. (a cura di, 2012), *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali*, Rapporto di ricerca 2011, Fondazione Res, Donzelli editore, Roma.
- Cnel/Istat (2008), *Primo rapporto Cnel/Istat sull'economia sociale. Dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia*, Roma.
- Comune di Messina (2016), *Capacity: risanare il territorio per progettare il futuro*, Relazione di progetto - Bando Periferie DPCM 25/05/2016, Messina.



- Dematteis G., Governa F. (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, FrancoAngeli, Milano.
- Giunta G. et al. (2014), “A Community Welfare Model Interdependent with Productive, Civil Economy Clusters: A New Approach”, *Modern Economy*, 5, 914-923 2014.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Savino M. (2007), “Il risanamento a Messina. Limiti, resistenze e prospettive dell'innovazione urbanistica nelle città del Mezzogiorno”, in *Quali periferie. Quali politiche di governo del territorio*, Atti del Convegno nazionale Inu, S. Giovanni a Teuduccio-Napoli, 22-23 marzo 2007.
- Sen A. K. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford; trad. it.: *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.
- Settis S. (2014), *Se Venezia muore*, Einaudi, Torino.

# Tra le 'pieghe' del costruito. Progetti per la qualità dell'abitare

**Giuseppe Caldarola**

Università Iuav di Venezia

Dipartimento di Culture del Progetto - dCP

Email: [giuseppe.caldarola@iuav.it](mailto:giuseppe.caldarola@iuav.it)

Tel: +39.347.6520314

## **Abstract**

Progettare tra le 'pieghe' del costruito è intervenire sullo spazio fisico, sui modi d'uso e fruizione dei luoghi, sui comportamenti degli utenti, in parti di città centrali per localizzazione e marginali per dinamiche di crescita e trasformazione. Qui coesistono diversi modi di abitare, differenti fasi di crescita e sviluppo, esito di alterne previsioni di strumenti urbanistici, diversi utenti; si innescano dinamiche insediative che si riflettono sulla qualità dell'abitare, anche con fenomeni di degrado e marginalizzazione. Gli strumenti urbanistici vigenti spesso non suggeriscono interventi di trasformazione profonda; rendono altresì possibili alterni interventi che possono indurre dinamiche virtuose di rigenerazione: non in contrasto con gli interventi di piano e in linea con più recenti tendenze rappresentate da progetti urbani che, pur in contesti differenti, condividono caratteristiche dimensionali e localizzative, densità edilizie modulate, quantità e disponibilità di spazi. La disponibilità di spazi, di spazi 'intermedi', diviene occasione di libera progettazione che si rivolge alla 'città pubblica' fatta di spazi pubblici, luoghi di transizione tra dominio pubblico e privato, spazi strada, spazi aperti e verde urbano. Qui si interviene con progetti urbani, puntuali o areali, che riannalgiano gli spazi aperti per dare nuovo carattere al costruito. Il progetto urbano sembra essere in grado di integrare (e a volte superare) la maniera 'urbanistica' con cui i medesimi spazi si sono formati. Da qui, una serie di aspetti generalizzabili ed estensibili ad altri ambiti e a più ampi casi di città con condizioni di urbanità ricorrenti

**Parole chiave:** Urban Design, PublicSpaces, Urban Regeneration.

## **Quali luoghi, quali azioni: le nuove 'occasioni' di progetto per la qualità dell'abitare**

Progettare tra le 'pieghe' del costruito è, spesso, intervenire su porzioni di città centrali per localizzazione e (parimenti) marginali rispetto a dinamiche di crescita e trasformazione urbana. In queste aree coesistono diverse condizioni dell'abitare, esito di differenti fasi di crescita e sviluppo oltre che delle previsioni di differenti strumenti urbanistici. Le dinamiche insediative mostrano più o meno evidenti riflessi sulle qualità ambientali dei luoghi –più in generale, sulla qualità dell'abitare- accompagnandosi spesso all'insorgere di fenomeni di degrado e marginalizzazione.

Le trasformazioni urbane fanno riferimento a scale differenti. Derivano da alterne progettualità anche in dipendenza dei soggetti che le propongono, sostengono, attivano e sviluppano. Gli esiti di tali trasformazioni si concretizzano in diverse forme del vivere urbano, delle pratiche d'uso dei luoghi, delle modalità di fruizione, in una parola dell'abitare i luoghi. Concorrono, cioè, alla formazione della qualità dell'abitare, alla qualità urbana o all'insorgere di condizioni di conflitto. E questi entrano e possono dirsi connaturati ad ogni processo di trasformazione: possono originarsi dallo status quo e, in questo caso, costituire l'innescò di necessari processi di trasformazione che abbiano l'obiettivo di arginarne/eliminarne le cause; possono evidenziarsi in coincidenza con la formulazione delle ipotesi di trasformazione e/o possono emergere a conclusione delle trasformazioni e in esito delle stesse.

Due sembrano essere le questioni legate all'azione pubblica: la prima riguarda le risorse - e non si tratta solo di disponibilità finanziarie ma di tutto ciò che si può mettere in campo per esprimere 'capacità di azione' - che le amministrazioni sono in grado di mettere in gioco per innescare, veicolare, attuare le trasformazioni e sostenerle nel tempo; la seconda attiene al quadro degli strumenti (e qui ci si riferisce nello specifico agli strumenti urbanistici) già in dotazione delle amministrazioni o predisposti ad hoc. Per questo duplice ordine di questioni, appare chiaro che l'azione pubblica non può essere sempre e di per se stessa efficace e assolvere compiutamente al ruolo di promotore, sostenitore, attuatore e manutentore.

È ormai consapevolezza diffusa che la riqualificazione di più o meno ampie aree urbane non possa discendere dalla sola azione pubblica e debba invece seguire logiche non necessariamente 'normate'

suggerendo percorsi alternativi di attivazione delle risorse (non solo economiche) disponibili (Ciacci, 2015)<sup>1</sup>.

Intervenire sul costruito è, peraltro, sempre più spesso ‘fare città dal basso’. Numerosi cominciano ad essere infatti i casi di trasformazioni urbane innescate secondo dinamiche e azioni non convenzionali e che trovano, tra le altre, nelle forme di ‘impresa sociale’ o di ‘auto-organizzazione’ alcune delle etichette entro le quali raggruppare professionalità non codificate che si mettono in gioco come agenti di sviluppo locale e territoriale. Il progetto urbano può considerarle quali ‘risorse’ da mobilitare (Ostanel, 2015).

La medesima perdita di centralità dell’azione pubblica si lega all’arretratezza e/o all’inadeguatezza degli strumenti. E l’arretratezza è condizione endemica, dovendo ammettere che, per sua natura, la città (e i suoi spazi) è in continua evoluzione secondo ritmi differenti rispetto ai tempi di adeguamento degli strumenti che dovrebbero governare le trasformazioni; l’inadeguatezza lo è altrettanto se si considera che qualsiasi piano non può avere la capacità di normare la complessità delle trasformazioni. Per quanto fin qui detto si deve ammettere la possibilità che, nei vari processi e ai vari livelli, in maniera diretta o indiretta, l’azione pubblica, possa fungere alternativamente da promotore, sostenitore o inibitore delle stesse.

In certe condizioni, gli strumenti urbanistici vigenti non suggeriscono interventi di trasformazione profonda. Tuttavia rendono possibili alterni interventi che possono indurre dinamiche virtuose di rigenerazione urbana: non in contrasto con gli interventi di piano e in linea con le più recenti tendenze poste in essere da progetti urbani in contesti differenti che si è soliti additare come ‘buone pratiche di progettazione’ e che condividono caratteristiche dimensionali e localizzative, densità edilizie modulate, quantità e disponibilità di spazi pubblici e privati. E di questi aspetti si dirà meglio nel seguito.

La disponibilità di spazi, di spazi ‘intermedi’ diviene occasione di libero esercizio di progettazione. Il focus principale si rivolge alle piazze e al sistema degli spazi pubblici, ai luoghi di transizione tra il dominio pubblico e quello privato e agli elementi che graduano il passaggio, agli spazi strada, allo spazio aperto e al verde urbano, in una parola, alla ‘città pubblica’. Si perseguono le logiche del progetto urbano mediante le quali il progettista suggerisce modi di riammagliare gli spazi aperti per dare nuove caratterizzazioni al costruito. In questo, il progetto urbano sembra essere in grado di integrare (e a volte superare) la maniera ‘urbanistica’ con cui i medesimi spazi si sono formati. Da qui, una serie di aspetti generalizzabili ed estensibili ad altri ambiti e più ampi casi di città con condizioni di urbanità ricorrenti: progettare al margine, tra le ‘pieghe’ del costruito operando, al contempo, sulle impostazioni spaziali, sulle pratiche d’uso e fruizione dei luoghi, sui comportamenti degli utenti. E su queste modalità si muovono molteplici iniziative, più o meno istituzionalizzate, più o meno legate e indotte dall’azione pubblica o dall’iniziativa di altri soggetti e portatori di interessi...

Quali, allora, i luoghi, i materiali di progetto, gli ambiti su cui focalizzare l’attenzione?

I luoghi della dismissione, traccia tangibile di attività produttive ricomprese nel tessuto residenziale, divengono occasione di riuso e riciclo del patrimonio edilizio esistente. La disponibilità di spazi pubblici – anche se minuti e residuali – diviene occasione di progetto per la formazione di microspazi di relazione. I temi della ricucitura di cesure introdotte dalle infrastrutture, della mobilità lenta, della percorribilità ciclabile e pedonale, della riqualificazione (ancora una volta) degli spazi pubblici e del verde urbano mediante la formazione di sequenze di spazi interconnessi, veicolano l’obiettivo di miglioramento della fruibilità dei luoghi. I progetti urbani divengono risorsa per l’aumento del capitale sociale.

Su questi temi si riscontrano già numerose progettualità attivate in contest nazionale e internazionale, anche con esiti costruiti, che possono indicarsi come buone pratiche di progettazione.

Quali dunque gli strumenti a disposizione del progettista, del pianificatore come dell’architetto?

Il superamento delle tradizionali logiche di piano suggerisce di intervenire tra le ‘pieghe’ di questo, oltre che tra le ‘pieghe’ del costruito, in una logica di ‘masterplanning’ che avvicini e raccordi le previsioni e le maglie larghe degli strumenti urbanistici vigenti con progetti, anche ‘isolati’, in una regia unitaria in grado di veicolare qualità diffusa.

---

<sup>1</sup> Un utile contributo nel tracciare il quadro di riferimento sul contesto nazionale italiano è quello di Bruno Dolcetta nella prefazione al testo “Nuove qualità del vivere in periferia” (M. Da Matteis, A. Marin, 2013): «Le politiche che riconoscano nelle città il nodo in cui si intrecciano le competenze necessarie alla organizzazione dello sviluppo contemporaneo (dalla conoscenza, alla cultura, alla produzione materiale e immateriale, allo scambio, alla sostenibilità, alle molteplici vie dell’innovazione, ...) non sembrano rientrare nelle linee strategiche [...] e degli impegni di breve e, tanto meno, di medio e lungo periodo. [...] La cura delle città si vuole esclusivamente delegarla ai municipi; i temi urbani [...] non sono visti come una leva strategica e diretta responsabilità anche del livello di governo nazionale. E così, quando si delineano le cose da fare e le politiche da impostare per il futuro, si parla sempre d’altro; non c’è spazio per le politiche urbane e per la cura del territorio. Molte città, è giusto ricordarlo, fanno del loro meglio, ma l’orizzonte entro il quale si muovono, gli obiettivi, la complessità e continuità dei progetti, le risorse, i tempi, risentono della dimensione individuale e dei confini rigidi entro cui debbono operare».

La dimensione delle aree da ricomprendere negli interventi di riqualificazione/rigenerazione, le perimetrazioni delle medesime, le strategie 'puntuali' e/o 'sistemiche', le azioni di 'microchirurgia', gli in-fill e/o sostituzioni edilizie e urbanistiche, le nuove densità 'modulate' divengono azioni 'comuni'. Ne derivano luoghi e modalità di intervento che si possono indicare come nodi centrali su cui far convergere le azioni progettuali, tutte orientate al miglioramento della qualità dell'abitare. Solo per fare alcuni esempi, si potrà peraltro arrivare a riattivare ex-edifici scolastici o caserme in disuso per formare case di quartiere sul modello di quanto successo a Rotterdam o Torino; a trasformare piccoli spazi pubblici considerati degradati quali risorse per formare sequenze di spazi riqualificati da utilizzare per il tempo libero, con o senza azione pubblica, secondo modelli di intervento progettati per fungere da guida all'azione. E la ricorrenza dei tematismi, come di seguito elencati, consente di indicare il buon funzionamento del progetto se lo stesso si rende in grado di restituire un carattere 'modellistico'.

### **Le reti dei luoghi centrali e delle interazioni sociali**

Il tema dei luoghi centrali e delle interazioni sociali e la loro riconfigurazione e riconnessione a formare una rete di spazi interconnessi appare come prioritario in numerosi casi di rigenerazione urbana. La riconfigurazione di tali luoghi diviene occasione per mettere a sistema spazi pubblici, aree verdi, servizi, scuole, ecc... con l'obiettivo di formare un potenziale sistema urbano centrale.

### **Gli spazi della dismissione**

Gli edifici e gli spazi dismessi (soprattutto quelli che raccontano una originaria e perduta nel tempo vocazione produttiva dei luoghi) divengono depositari di azioni di riattivazione, luoghi in cui si sedimentano sempre più spesso rifunionalizzazioni e pratiche d'uso 'non convenzionali' che ne consentano la ri-acquisizione e la riattivazione quali strutture collaboranti alla qualità della città pubblica.

### **I micro-spazi di relazione**

Sono i luoghi in cui si sedimentano interventi diffusi, sempre più spesso su iniziativa diretta di proprietari, cittadini e associazioni e in accordo con le amministrazioni pubbliche, atti a favorire lo sviluppo di pratiche legate alla socialità<sup>2</sup>.

### **I collegamenti con le altre parti di città**

Gli interventi sulla viabilità e sulle infrastrutture esistenti e sugli eventuali spazi di rispetto divengono occasione di riaggiungere continuità interrotte e di stabilire nuove relazioni tra differenti aree ricomprese nel perimetro delle trasformazioni e tra queste e le altre parti di città consentendo, tra l'altro, di superare eventuali criticità e condizioni di separazione (vere o percepite come tali).

### **La costruzione (necessaria) del racconto**

Questi macrotemi rientrano, singolarmente o in forma aggregata, alla formazione di idee progettuali: appunto idee, più spesso che progetti. E la loro formulazione diviene occasione per «costruire le condizioni che rendono possibile la realizzazione di quanto può modificare una situazione complessa. [...] Un progetto va affrontato come un percorso di costruzione di senso, come una via lungo la quale sono i significati con cui si interpretano le situazioni, e in particolare le situazioni di degrado, a dovere essere cambiati. [...] Ogni progetto che aspiri ad essere realizzato deve poter contare sull'adesione consapevole di chi ne vive la quotidianità dei luoghi». (Ciacci, 2015)

Le modalità di costruzione del racconto dell'idea-progetto divengono l'occasione per il coinvolgimento dei diversi possibili attori di processo e per attivarne le azioni. Ciò, anche per orientare le scelte all'interno della formulazione di alternativi scenari di possibile trasformazione. In questo gioca un ruolo centrale la costruzione di immagini efficaci: l'obiettivo è quello di raccontare punti di debolezza e/o eventuali criticità (alcune volte non direttamente percepibili e, soprattutto, non chiaramente esplicite) ma anche di esplorare le potenzialità, le intenzioni e le azioni possibili, atte a produrre un cambiamento. Divengono mezzi per interpretare scenari possibili di cambiamento raccontando sinteticamente il processo di costruzione progettuale. La costruzione del racconto per immagini - e tra queste si deve ricomprendere anche l'uso del video, mediando tecniche di rappresentazione tradizionali e innovative - consente di sperimentare modelli che descrivano al contempo le possibili trasformazioni fisiche dello spazio costruito e di fornire indicazioni circa la fattibilità economica, le fasi di attuazione, le possibilità di gestione. È nella costruzione

---

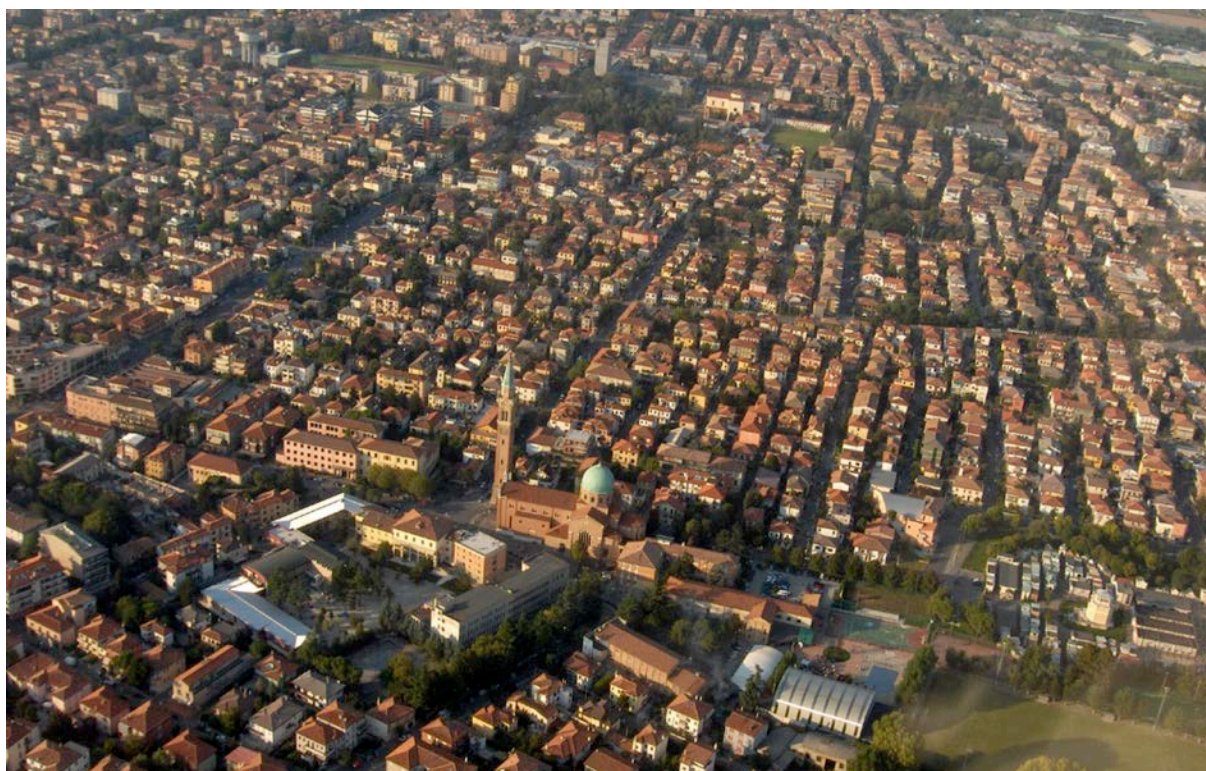
<sup>2</sup> Convincenti esemplificazioni si ritrovano ad esempio in numerosi interventi di rigenerazione urbana condotti dall'architetto danese Jan Gehl.

del racconto che sembrano potersi innovare i processi di progettazione urbana consentendo l'attivazione di più attivi rapporti partecipativi tra cittadini e amministratori nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

### **Progetti per il quartiere Arcella a Padova**

Le istanze più generali fin qui richiamate sono state utilizzate quale griglia interpretativa per condurre le esercitazioni progettuali del Laboratorio di Progettazione e Pianificazione tenuto presso l'Università Iuav di Venezia dai prof. M. Balbo e L. Ciacci<sup>3</sup>.

Padova – e, più specificatamente il quartiere Arcella – è stata utilizzata come ‘occasione’ di verifica di tali istanze e di applicazione delle stesse per giungere alla formulazione di idee progettuali che suggerissero alternative possibilità e ambiti di rigenerazione urbana, alternative a politiche pubbliche già avviate nel tempo e non risultate in grado di generare qualità diffusa o di arginare fenomeni di degrado o marginalizzazione (fisici o percepiti).



*Figura 1 | Padova, il quartiere Arcella.*

### **L'Arcella: non un quartiere ma una parte di città**

Si è soliti indicare comunemente l'Arcella, a Padova, come un quartiere. Lo si dovrebbe più correttamente indicare come un pezzo di città. Con i circa 40.000 abitanti insediati (un numero ben superiore a quello della maggior parte dei comuni del territorio Veneto) non può che essere considerato una parte di città, una città nella città<sup>4</sup>. È connesso e pur separato dal resto della città, quella pur contigua e disposta al di là della ferrovia che costituisce una demarcazione fisica oltre che percettiva tra le due parti. Lo si considera solitamente come un luogo interessato da ampi fenomeni di degrado: fisico, per obsolescenza e/o bassa

<sup>3</sup> Per una più completa lettura degli esiti del laboratorio si rimanda al n. 149 del giornale di ateneo dello Iuav “Padova, Progetti per l'Arcella”, disponibile on-line sul sito web istituzionale.

<sup>4</sup> Scrive Marcello Balbo, fornendo una lettura di sintesi dei luoghi: «L'Arcella è un quartiere de-marcat, spazialmente e socialmente. La ferrovia, con il relativo complesso della stazione, ha prodotto un dentro e un fuori: il dentro è la città tra i binari e il centro storico; il fuori sono le espansioni al di là, verso la campagna, insomma la periferia. A Padova, come altrove, questa periferia si è prodotta a partire dagli anni 50, con la ricostruzione: all'inizio con fatica, ma presto in maniera spedita e contraddittoria. Per un verso si sono occhieggiate le città giardino inglesi cui l'urbanistica di quegli anni guardava, con le villette e i relativi giardinetti di pertinenza che facevano baluginare l'idea di un benessere ai più sconosciuto fino a prima della guerra; per l'altro è stata la celebrazione delle proprietà e dell'individualismo, delle villette mono o bifamiliari appunto, al Massimo con la scala central che serve 2+2 appartamenti, e dei giardinetti che le racchiudono con la doverosa inferriata o il muretto di cinta. Insomma, il regno dell'edilizia minuta, insieme a quello della speculazione, e dunque dell'anonimato urbanistico connesso alla modesta qualità dell'edilizia dei geometri e di qualche ingegnere».

qualità di buona parte del patrimonio edilizio (soprattutto residenziale) ivi attestato oltre che per la presenza di numerosi manufatti edilizi in dismissione; sociale, anche e soprattutto per la presenza di immigrati e o di fasce di popolazione a basso reddito ivi concentrate prevalentemente in esito dell'andamento del mercato immobiliare locale che vede nell'Arcella un luogo in cui i canoni di locazione e i prezzi di vendita più bassi in altre parti di città. In realtà (e a ben guardare!) l'Arcella presenta numerose potenzialità date non solo dalla prossimità al centro città ma anche dalla dotazione di aree Verdi, dalla presenza e dal numero di servizi, di attività commerciali, di spazi ed edifici disponibili al riuso, oltre che dal numero e dall'attivismo di numerose associazioni di cittadini. Di queste ultime, si registrano più o meno recenti iniziative e attivazioni di politiche dal 'basso' che, non sempre, trovano riscontro e appoggio nell'azione pubblica.

### **Le progettualità negate**

All'Arcella si sono sedimentate nel tempo differenti condizioni dell'abitare e si sono peraltro modificati i modi di abitare i luoghi. Reali (o percepiti come tali) fenomeni di marginalizzazione fisica e sociale si sono legati ai cambiamenti nella composizione della popolazione residente (l'Arcella raccoglie diverse etnie specie in dipendenza dell'esistenza di più semplici condizioni di accessibilità alla 'casa'), a differenti politiche abitative (ad esempio, gli interventi di edilizia residenziale pubblica hanno generato ambiti spaziali, se non chiusi, almeno non integrati al contesto), alla presenza di infrastrutture che, invece di collegare parti di città, hanno creato condizione di separazione e isolamento.

Nel tempo, le amministrazioni comunali hanno avviato o supportato una serie di progettualità (nuove inserzioni di edilizia residenziale, creazione di servizi, dotazione di sistemi di trasporto pubblico) che tuttavia non si sono mostrate in grado di invertire la percezione del quartiere come una porzione isolata di città.

### **Le trasformazioni proposte**

In questo quadro di riferimento si colloca l'esercitazione didattica: un esperimento che, proprio perché non assoggettato a logiche realizzative dirette, poteva darsi quale esercizio di libera progettazione. Questo, pur sempre verificato in momenti di confronto sul territorio e, specie, con le associazioni attive sui luoghi. Padova è divenuta il luogo di verifica dei più generali punti nodali dell'azione progettuale, richiamati nelle sezioni precedenti, e di elaborazione di progetti, di idee progettuali, meta-progetti, come meglio dovrebbero dirsi.

Ai richiamati temi delle figurazioni delle "Reti dei luoghi centrali e delle interazioni sociali" si possono ricondurre il progetti 'areali' della "Piazza-Parco San Carlo" (A. Ballotto, A. Bertanzon, L. Zampieron), di "Corso Aspetti all'Arcella" (E. Regolini, C. Ritossa, F. Scala, D. Torresan), di "Piazza Arcella" (A. Coltro, F. Dal Cin, G. Fumai, L. Longo) come anche quelli 'puntuali', più focalizzati sulla scala minuta di singoli edifici o di complessi di edifici come nel caso della "Casa di Quartiere Arcella" (C. Benedetti, G. Crepaldi, D. Perissinotto). Alla riattivazione di "Spazi della dismissione" si riferiscono i progetti "ICA – Incubatore Culturale Arcella" (A. Graziano, A. Lepore, A. Travaglia, C. Tumati) e "Da via Tunisi all'ansa di Borgomagno: residenza, lavoro e tempo libero" (A. Cabrita, T. Nunes) che peraltro introducono ai temi della mixité funzionale come antidoto alla monofunzionalità che caratterizza numerose aree urbane. All'ipotizzare usi possibili di numerose 'aree bianche' – tra queste, spazi strada, aree a D.M. per le quali non è mai stata definita una loro funzione, spazi privi di funzione, leftover di trasformazioni edilizie e urbanistiche, ecc...) – per generale "Microspazi di relazione" fa riferimento il progetto appunto denominato "Arcella a misura d'uomo. Microspazi di relazione" (A. Gioia, Z. Gong, O. Irranca Galati, C. Mattera). Ai temi dei "Collegamenti con la città" risponde il progetto "Ricucitura urbana. Doppio accesso alla città: la stazione ferroviaria come elemento di rigenerazione urbana" (C. Beoni, A. Dal Bianco, L. Zoppolato).





Figura 3 | Progetto “Corso Aspetti all’Arcella” (E. Regolini, C. Ritossa, F. Scala, D. Torresan).

Il progetto “Corso Aspetti all’Arcella” propone la pedonalizzazione della strada principale del quartiere in modo da implementarne la valenza di spazio pubblico lineare e restituire caratteri identitari di piacevolezza e di sicurezza all’ambiente urbano. Si tratta infatti della riqualificazione di un tratto di strada di poco più di un chilometro, completamente riprogettato nella pavimentazione, negli elementi di arredo e dell’illuminazione pubblica, a partire dai criteri di traffic calming già applicati con successo in città come Strasburgo, Zurigo, Milano e Berlino, per amplificarne il ruolo di attrattore, di luogo di socializzazione.

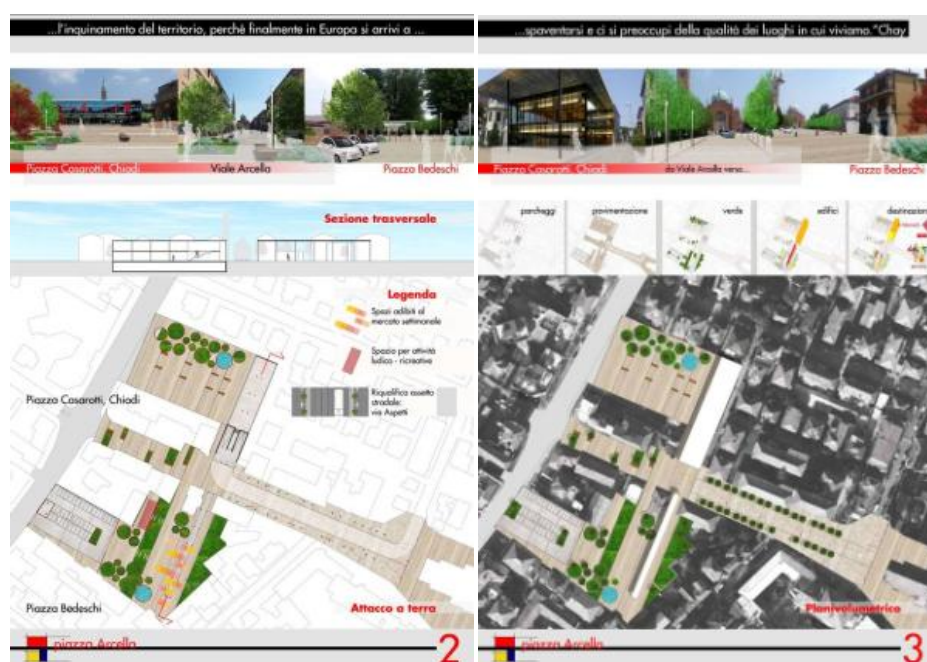


Figura 4 | Progetto “Piazza Arcella” (A. Coltro, F. Dal Cin, G. Fumai, L. Longo).

Il progetto “Piazza Arcella” si avvale della disponibilità di spazi, aree da tempo inutilizzate e prive di funzioni in esito di dismissioni più o meno recenti di attività ivi dislocate. Si forma uno spazio pubblico aperto sul quale si propone anche la realizzazione di un intervento di in-fill architettonico, un edificio che abbia la capacità di caratterizzare lo spazio pubblico e accogliere funzioni, altrimenti inesistenti all’intorno. La formazione dello spazio piazza si rende peraltro possibile attraverso uno studio della mobilità, la deviazione dei flussi veicolari e la rilocalizzazione dei parcheggi. Si crea così una nuova centralità urbana.





Figura 5 | Progetto “Piazza San Carlo” (A. Ballotto, A. Bertanzon, L. Zampieron).

La “Piazza-Parco San Carlo” propone la realizzazione di una serie di spazi in cui implementare la funzione di luoghi per la socialità e il tempo libero, accessibili e in grado di favorire l’aggregazione sociale. Un sistema di percorsi pedonali garantisce il collegamento tra i servizi dislocati all’intorno e riconfigura l’unitarietà del luogo, oggi percepito come frammentario. Anche in questo caso si propone il riordino della viabilità e dei flussi con la rilocalizzazione dei parcheggi esistenti in maniera più funzionale alla riorganizzazione dell’accessibilità.



Figura 2 | Progetto “Arcella a misura d’uomo. Microspazi di relazione” (A. Gioia, Z. Gong, O. Irranca Galati, C. Mattera).

Il progetto “Arcella a misura d’uomo. Microspazi di Relazione” sfrutta gli spazi esterni, pubblici e privati, abbandonati e sottoutilizzati presenti nel quartiere con l’obiettivo di generale, in linea con i principi progettuali suggeriti dall’architetto danese J. Gehl, un processo di riqualificazione che fosse in grado di coinvolgere la collettività locale. Si individuano dunque sei spazi per la realizzazione di altrettanti interventi caratterizzati da criteri di economicità e di facilità di realizzazione e gestione. I sei progetti divengono esemplificativi di processi di autocostruzione e di autogestione del paesaggio urbano dell’Arcella.



Figura 2 | Progetto “Casa di quartiere Arcella” (C. Benedetti, G. Crepaldi, D. Perissinotto).

Il progetto “Casa di quartiere Arcella” ha l’obiettivo di suggerire alternative alle politiche avviate in tempi recenti dalle amministrazioni comunali e più spesso legate all’introduzione di forme di prevenzione e di controllo della sicurezza attraverso ordinanze di chiusura di attività associative ed economiche con investimenti nelle attività di presidio notturno delle cosiddette ‘zone rosse’ limitrofe alla stazione ferroviaria. Con il fine di poter sfruttare meglio gli spazi urbani durante le varie ore della giornata e far coesistere azioni e attività diverse e capaci di integrare settori di popolazione di culture differenti e di differenti generazioni, si propone di realizzare una casa di quartiere (sul modello di un’esperienza analoga realizzata a Torino) quale luogo per l’integrazione sociale.



Figura 7 | Progetto “ICA Incubatore Culturale Arcella” (A. Graziano, A. Lepore, A. Travaglia, C. Tumati).

Il progetto “ICA Incubatore Culturale Arcella” sperimenta pratiche di rigenerazione urbana a partire dall’introduzione di luoghi per la cultura che si possono localizzare in fabbricati isolati o in gruppi di isolati attualmente dismessi. Un mix funzionale adeguato e la formazione di spazi flessibili ne consente l’attrattività per diverse categorie di utenti. Lo scopo primario è quello del recupero di aree ricche di opportunità, in attesa di trasformazione, da attivare attraverso la sovrapposizione delle attività alle occasioni integrazione sociale.





Figura 8 | Progetto “Da via Tunisi all’ansa di Borgomagno: residenza, lavoro, cultura e tempo libero” (A. Cabrita, T. Nunes).

Il progetto “Da via Tunisi all’Ansa di Borgomagno”: residenza, lavoro, cultura e tempo libero” interviene su un’area quasi costretta e delimitata dall’infrastruttura ferroviaria per stabilire una connessione fisica tra il tessuto residenziale, industriale e naturale dell’area con interventi pubblici a basso costo. La riorganizzazione dell’accessibilità consente di favorire la sua raggiungibilità da parte di pedoni e di automobilisti. Vi si insedia un parco urbano pubblico con valore di socializzazione e ambientale. I complessi di edifici industriali dismessi vengono riconvertiti ad usi misti.



Figura 6 | Progetto “Ricucitura urbana. Doppio accesso alla città: la stazione ferroviaria come elemento di rigenerazione urbana” (C. Beoni, A. Dal Bianco, L. Zoppolato).

Il progetto “Ricucitura urbana. Doppio accesso alla città” ha l’obiettivo di eliminare o, almeno, contenere il senso di esclusione generato dalla presenza dell’infrastruttura ferroviaria rispondendo alla necessità di una ‘ricucitura’ di due parti di città contigue eppure caratterizzate da differenti condizioni. La formazione di un sistema di passaggi e la realizzazione di un nuovo punto di accesso alla ferrovia diviene l’occasione per intervenire sulla stazione, duplicandone il fronte.

È facile comprendere come ciascun progetto, pur inserendosi compiutamente in una delle macrocategorie di cui si è fatto cenno nelle sezioni precedenti, contenga al suo interno ulteriori tematismi trasversali alle altre: non solo un arricchimento, ma una necessità!

Idee progettuali - e non progetti - utili a formare delle immagini sintetiche, affiancate anche dall’uso dello strumento del video, dalla valenza modellistica, divengono indicazioni utili a innescare e veicolare il dibattito tra i possibili attori di processo (residenti, amministratori, investitori, tecnici, rappresentanti delle

realità associazionistiche, ecc...) per favorire dinamiche d'uso e fruizione differenti: tutte con un potenziale trasformativo in grado di generare qualità dell'abitare.

Il carattere modellistico di questi progetti consente di affermare: “Se puoi farlo qui, puoi farlo ovunque...”<sup>5</sup>.

### Riferimenti bibliografici

Balbo M. (2015), “Liberare l’Arcella”, in Ciacci L., Caldarola G. (a cura di), *Padova. Progetti per l’Arcella*, Iuav Giornale dell’università n.149, dicembre 2015, p. 8.

Caldarola G. (2015), “Tra le ‘pieghe’ del costruito. Progetti per la qualità dell’abitare l’Arcella”, in Ciacci L., Caldarola G. (a cura di), *Padova. Progetti per l’Arcella*, Iuav Giornale dell’università n.149, dicembre 2015, p. 3.

Ciacci L. (2015), “Padova. Idee per l’Arcella”, in Ciacci L., Caldarola G. (a cura di), *Padova. Progetti per l’Arcella*, Iuav Giornale dell’università n.149, dicembre 2015, pp. 1-2.

Del Piccolo F. (2015), “L’importanza della rappresentazione nel progetto”, in Ciacci L., Caldarola G. (a cura di), *Padova. Progetti per l’Arcella*, Iuav Giornale dell’università n.149, dicembre 2015, p. 2.

De Matteis M., Marin A. (a cura di), (2013), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom edizioni, Monfalcone (GO).

Gehl J. (2010), *Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

Ostanel E.. (2015), “Fare città dal basso”, in Ciacci L., Caldarola G. (a cura di), *Padova. Progetti per l’Arcella*, Iuav Giornale dell’università n.149, dicembre 2015, p. 3.

Pans O., Pasel R. (2014), *Situational urbanism. An adaptive methodology for urban transformation*, ed. Jovis Berlag GmbH, Berlino.

Zanni F., (2006), *Urban design in contemporary society*, Libreria Clup, Milano.

### Riconoscimenti

Questo testo è stato redatto dall’autore sulla base del confronto avviato con i prof. Marcello Balbo e Leonardo Ciacci e con i collaboratori Federica Del Piccolo e Elena Ostanel, rispettivamente docenti e assistenti del Laboratorio di Progettazione e Pianificazione tenutosi presso la facoltà di Pianificazione dell’Università Iuav di Venezia nell’anno accademico 2014-15 e portato avanti con lo stesso prof. Leonardo Ciacci e il prof. Aldo Aymonino in numerose altre occasioni di didattica e ricerca. Corre l’obbligo di ringraziare ciascuno di loro per il contributo di idee e operativo apportato e gli studenti a cui appartengono i progetti per l’area dell’Arcella a Padova, qui indicati come occasione di esemplificazione e di verifica delle istanze più generali legate ai temi della rigenerazione urbana.

---

<sup>5</sup> È lo slogan utilizzato da Jan Gehl (peraltro mutuato dal tema di “New York, New York”) per descrivere l’applicabilità e la generalizzabilità del metodo applicato nelle fasi preliminari, meta-progettuali e progettuali degli interventi dallo stesso condotti sulla città di New York e che hanno fin qui portato al ridisegno di numerosi spazi urbani proprio a partire dal bilanciamento di politiche pubbliche di rigenerazione urbana e pratiche di fare città dal basso.

# Il ruolo delle aree post-industriali per il rinnovo urbano

**Donato Di Ludovico**

Università dell'Aquila

DICEAA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale

Email: [donato.diludovico@univaq.it](mailto:donato.diludovico@univaq.it)

**Federico D'Ascanio**

Università dell'Aquila

DICEAA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale

Email: [dascanio.federico@gmail.com](mailto:dascanio.federico@gmail.com)

## Abstract

Il fenomeno delle aree dismesse, abbandonate o impropriamente rifunzionalizzate, con ripercussioni sociali, urbane ed economiche inevitabili, ha generato un dibattito culturale e una marcata consapevolezza sul problema. In questo ambito si pone la riqualificazione delle aree industriali urbane e periurbane, che diventano temi complementari a quelli del rinnovo urbano, del soddisfacimento di nuovi bisogni e della qualità della vita. La città di L'Aquila, tipico esempio di post-urbano in cui il sisma ha fatto perdere definitivamente il rapporto morfogenetico tra le sue componenti, oggi può essere considerata un osservatorio privilegiato, in cui tutti i fenomeni sono stati acuiti in un breve lasso di tempo non solo dagli eventi catastrofici ma anche dall'inazione, da mutazioni sociali sottovalutate e da repentine trasformazioni urbane non pianificate (Progetto Case, Map e Musp), che hanno incrementato notevolmente l'offerta residenziale, hanno fagocitato alcune aree industriali, e soprattutto non sono state oggetto di specifiche politiche. La ricerca del Diceaa-Univaq, riporta queste tematiche nel campo del cosiddetto "Progetto urbanistico" che tenta di interpretare il ruolo di tali contesti in un'ottica di nuove prestazioni coerenti con i nuovi modelli sociali, superando questioni come la zonizzazione, la rendita o il consumo di suolo attraverso la messa a punto di uno strumento urbanistico che affronta l'aspetto spaziale e morfologico della città confrontandosi con l'intera complessità urbana, ponendo al centro il progetto dello spazio fisico e della sua configurazione morfologica.

**Parole chiave:** dismissione, distretti industriali, progetto urbanistico.

## Il post-industriale periurbano

Negli ultimi decenni il fenomeno delle aree dismesse, abbandonate o impropriamente rifunzionalizzate, con ripercussioni sociali, urbane ed economiche inevitabili, ha generato un dibattito culturale e una marcata consapevolezza sul problema.

Le ragioni che si celano dietro lo stato in cui versano tali aree sono certamente da ricercarsi nella crisi economica che da anni ormai affligge le nostre economie, ma a volte vanno ricercate anche in politiche pubbliche incoerenti applicate a nuclei e distretti industriali che nei fatti avevano già perso il loro ruolo primario produttivo a favore di altre funzioni, spesso non pianificate (e quindi spontanee) che generano un mix caotico di servizi ed attrezzature pubbliche e private, di commerciale e di residenziale più o meno residuale. Alla luce della necessità, sempre più impellente, di una ricucitura dei tessuti e della rigenerazione sostenibile del paesaggio urbano e peri-urbano della città, tale questione si pone come oggetto di sperimentazione di una ricerca del Diceaa - Univaq sulla nuova sfera del Piano, ponendo particolare attenzione al ruolo strategico di queste aree nel processo di trasformazione urbana post -industriale della città, processo che sta generando nuovi modelli di vita, nuove funzioni e che richiede nuove politiche urbane di sviluppo capaci di modificare i cicli tradizionali della città.

Analizzando la città contemporanea, ci si è voluti soffermare sulle profonde trasformazioni e sui modi del cambiamento che incidono sulla sua forma fisica e sulla struttura sociale della medesima. Da queste trasformazioni emerge una nuova realtà urbana, un nuovo tipo di città (post-industriale) i cui caratteri fisici e sociali si contrappongono a quelli della città industriale di ieri. Le sue nuove configurazioni sono dovute all'interazione spesso conflittuale tra il vecchio e il nuovo, tra ciò che resiste ai nuovi processi e ciò che ne emerge da questi modificato e plasmato. La riflessione che si vuole proporre pertanto si muove nella direzione di capire quali e come siano strutturati i processi economici, sociali, culturali e spaziali che

invadono la città di oggi con particolare interesse alle accelerazioni imposte da eventi calamitosi, e di rintracciare i loro effetti nella morfologia fisica e sociale su di essa.

Un caso di applicazione notevole, che presenta i caratteri fin qui tratteggiati, è quello della Città dell'Aquila che dal 2009 in poi, a seguito degli effetti del sisma, è stata caratterizzata da una forte e definitiva accelerazione dei fenomeni di post-industrializzazione che si sono aggiunti ai processi degenerativi già in atto a causa di politiche deboli o addirittura inefficaci, che esigevano una completa riconfigurazione della struttura dell'Armatura urbana e territoriale.

La città di L'Aquila, tipico esempio di post-urbano in cui il sisma ha fatto perdere definitivamente il rapporto morfogenetico tra le sue componenti, emblema del "frammento", oggi può essere considerata un osservatorio privilegiato, in cui tutti i fenomeni sono stati acuiti in un breve lasso di tempo non solo dagli eventi catastrofici ma anche dall'inazione, da mutazioni sociali sottovalutate e da repentine trasformazioni urbane non pianificate (Progetto Case, Map e Musp), che hanno incrementato notevolmente l'offerta residenziale, hanno fagocitato alcune aree industriali, e soprattutto non sono state oggetto di specifiche politiche (AA.VV., 2010). La ricerca del Diceaa-Univaq, riporta queste tematiche nel campo del cosiddetto "Progetto Urbanistico" che tenta di interpretare il ruolo di tali contesti in un'ottica di nuove prestazioni coerenti con i nuovi modelli sociali, superando questioni come la zonizzazione, la rendita o il consumo di suolo attraverso la messa a punto di uno strumento urbanistico che affronta l'aspetto spaziale e morfologico della città confrontandosi con l'intera complessità urbana, ponendo al centro il progetto dello spazio fisico e della sua configurazione morfologica.

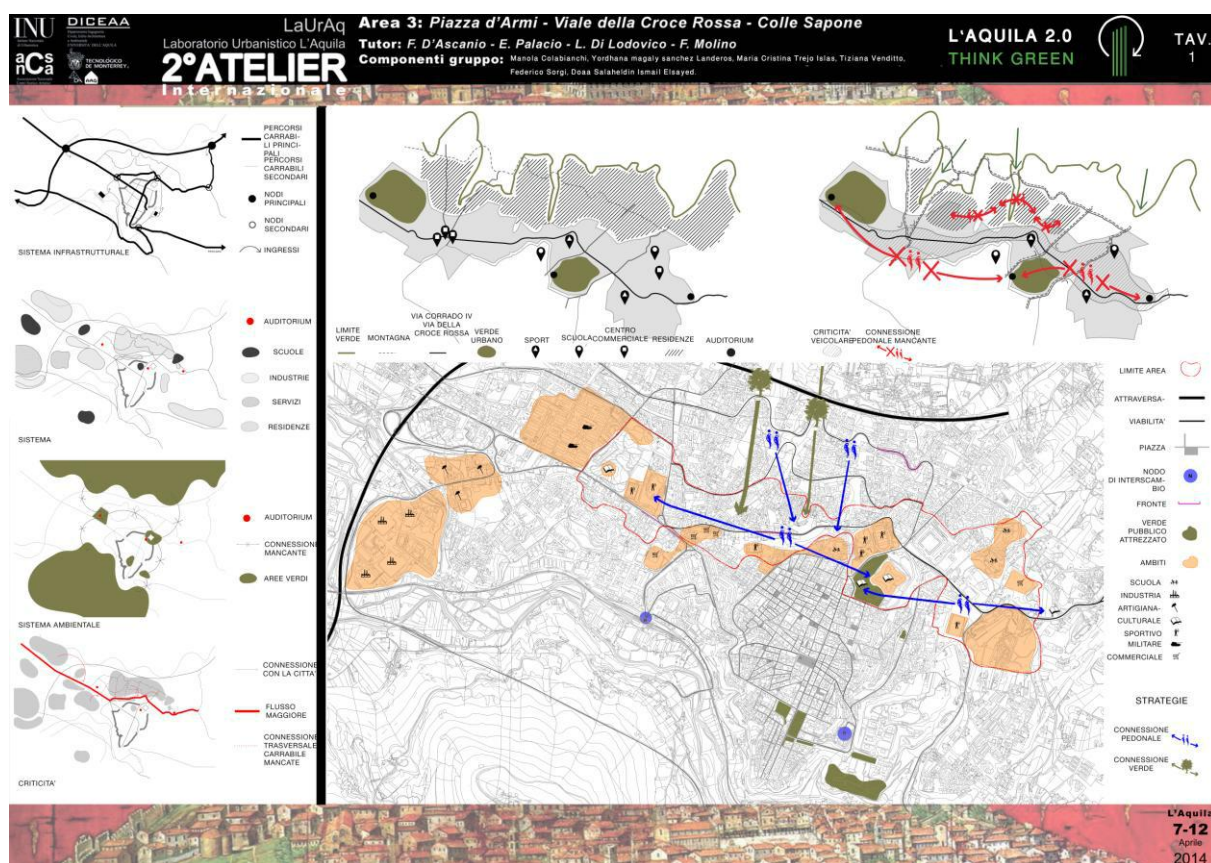


Figura 1 | Esempio di elaborazione svolto del Lauraq: riconnessione della fascia periurbana a nord della città di L'Aquila.  
Fonte: 2° Atelier Internazionale Lauraq - 7-12 aprile 2014.

La ricerca che il DICEAA sta promuovendo, partendo dalle criticità emerse nel caso aquilano, attraverso un'approfondita analisi delle *best practice* in tema di nuova articolazione e rifunzionalizzazione dello spazio urbano già operate in Italia ed in Europa, si propone di fornire nuovi strumenti e procedure per concorrere alla definizione di una nuova vision urbana.

Emerge, tra le buone pratiche di riuso urbano, quella portata avanti dal gruppo G124 guidato dall'arch. Renzo Piano che dalla ricerca di quei luoghi strategici per la rigenerazione urbana, da lui stesso definite



*“perle”*, fa iniziare il percorso di *“rammendo”* di una città come Marghera, tanto attiva quanto complessa e stratificata.

Lo sviluppo delle città deve puntare ad essere implosivo piuttosto che esplosivo, c'è bisogno che le ex aree abbandonate dalle fabbriche, dalle ferrovie e dalle caserme vengano rifunzionalizzate, riscoprendo così spazi fino ad oggi considerati saturi ma che in realtà sono ancora nella piena disponibilità funzionale. Incrementare la densità urbana, *“costruire sul costruito”*, rappresenta il percorso da seguire per l'integrazione delle periferie urbane che *“vanno ricucite e fertilizzate con strutture pubbliche”*. (Piano R., 2014)



Figura 22 | Planimetria del progetto sviluppato per Marghera dal gruppo di lavoro sulle periferie G124 del Senatore Renzo Piano.  
Fonte: <http://renzopianog124.com/post/150633667153/marghera-terreno-fertile-dalle-buone-pratiche>.



## Obiettivi della ricerca

Ciò che ci si propone con la nostra ricerca è dimostrare come il ruolo di mediazione che il Progetto Urbanistico è in grado di svolgere, ponendosi fra strumenti di pianificazione di area vasta, troppo lenti per poter dare risposte immediate alle dinamiche in corso, e progetto architettonico, incapace di soddisfare requisiti di scala urbana, testimoni l'efficacia e le potenzialità di tale strumento, con particolare riferimento a quelle opportunità di rinnovo urbano identificabili nei distretti post-industriali aquilani. Attraverso una chiara definizione morfologica e funzionale dei luoghi ma nel contempo consentendo un buon grado di flessibilità ai progetti successivi, inevitabilmente connessi alle mutazioni socio economiche del territorio, si propone come la risposta alle tematiche centrali del nostro tempo.

Una delle tesi che si è proposta il ciclo di sperimentazione condotte dal Lauraq, è stata quella di verificare se si può prescindere, senza rinunciarci, da una dimensione gerarchica e scalare della pianificazione che è quella che ha sinora si ritiene abbia bloccato il processo di ricostruzione. Una volta definito il quadro economico generale della ricostruzione, poi in successione dovrebbe venir fuori il grande schema di assetto su cui sviluppare i Progetti Urbanistici e quindi quelli urbani. (Properzi P., in Di Ludovico D., Properzi P. (a cura di, 2015)

I modelli disciplinari tradizionali spesso non consentono di ricucire, ma esasperano la frattura tra il centro e il margine urbano, favorendo forme di individualizzazione nell'accesso alle risorse sia negando lo spazio come bene collettivo, sia promuovendo interventi che hanno come esclusivo riferimento interessi economici locali tralasciando il principio secondo cui lo spazio pubblico rappresenta un elemento costitutivo dei fenomeni sociali e un aspetto importante del conflitto urbano (Balestrieri M., 2011).

La crescente complessità del panorama urbanistico delle città (medie) italiane, influenzato sempre più da fattori esogeni (eventi, calamità naturali, programmi finanziari,...) ha confermato la duplice valenza che il Progetto Urbano può acquisire così come precedentemente descritto, cogliendo le risorse locali tipiche del Progetto e fornendo contestualmente le garanzie e le certezze di trasformabilità dei luoghi tipiche del Piano, offrendo una risposta più efficace ed efficiente rispetto alle modalità ordinarie di intervento. (Russo M., 2011).

Le moderne ricerche su tematiche come natura, paesaggio e sullo stesso concetto di abitare, impongono una riflessione che deve precedere ogni gesto progettuale, ogni programma urbanistico. Valga per tutti l'affermazione di Martin Heidegger nella nota conferenza di Darmstadt del 1951, in occasione della ricostruzione nella Germania post bellica, in cui affermava che *"all'abitare, così come pare, arriviamo prima attraverso il costruire. Quest'ultimo, il costruire, ha come fine il primo, l'abitare"*. Le trasformazioni urbane ed il ruolo che in esse dovranno svolgere le aree post-industriali dovranno pertanto avere come fine ultimo quello di migliorare la condizione dell'abitare all'interno delle città. Laddove eventi calamitosi come il sisma aquilano hanno incrementato l'inaccessibilità degli spazi pubblici e sottolineato la mancanza di luoghi di scambio culturale, di comunicazione e di relazione in genere, dovranno essere proprio queste *opportunità urbane* a consentire al cittadino di recuperare le relazioni di vicinato attraverso una rigenerazione delle pratiche sociali ed individuali stimulate dal Progetto Urbanistico.

In un contesto di risorse sempre più limitate, appare del tutto insostenibile non tentare di usare un capitale dell'entità del patrimonio di edifici e di aree inutilizzate e sottoutilizzate esistente, offerto dalla dismissione e rilocalizzazione dei nuclei industriali, delle caserme e dei grandi contenitori urbani<sup>1</sup>, in particolare in un contesto urbano come quello aquilano in cui il sisma ha ulteriormente compromesso le relazioni tra le parti di città a seguito di riposizionamenti e delocalizzazioni assolutamente spontanee e non guidate da una vision condivisa. (D'Ascanio F., 2012)

Attraverso un comportamento energeticamente ed ambientalmente più corretto si può e si deve avviare un recupero diffuso che metta a disposizione di chi ne ha reale necessità i volumi non utilizzati, e rimuova quanto non riutilizzabile restituendo alla fruibilità urbana le aree oggi degradate ed abbandonate.

In alti termini, si auspica che la sperimentazione partecipativa messa in atto per il tramite del Laboratorio Urbanistico LAURAq e la serie di Atelier di Progettazione svolti a L'Aquila in questi anni post sisma possa essere un punto di partenza che le Amministrazioni vorranno considerare fattivamente, superando le posizioni conflittuali e "prudenti" che fino ad oggi hanno limitato la rinascita del nostro territorio, ponendo particolare attenzione al ruolo strategico che le aree post-industriali possono svolgere nel processo di trasformazione urbana della città, processo che sta generando nuovi modelli di vita, nuove

---

<sup>1</sup> Nel tessuto urbano della città di L'Aquila spiccano, tra le molte aree potenzialmente oggetto di rigenerazione urbana, quelle offerte dalla dismissione delle caserme Rossi e Campomizzi, dall'ex Polo tecnologico Finmek nel N.I. di Pile, dalla rilocalizzazione nel tessuto periurbano di importanti sedi quali quella ANAS (con conseguente abbandono dell'area di origine).

funzioni e che richiede nuove politiche urbane di sviluppo capaci di modificare i cicli tradizionali della città.

## **Il Progetto Urbanistico e la resilienza urbana**

Le trasformazioni ed i mutamenti che attualmente coinvolgono e stravolgono le città mettono in discussione le finalità di controllo e stabilità a cui ambisce il Progetto Urbano. Attraverso i tradizionali strumenti di analisi urbana, infatti, non si riesce a descrivere una realtà articolata e dinamica, che si aggrega, scompone e ricompone rapidamente già in condizioni di "pace", senza tener conto delle imprevedibili rilocalizzazioni "temporanee"<sup>2</sup> imposte da vicende calamitose quali quella aquilana o, più recentemente, del Centro Italia in genere.

Oggi difficilmente si riesce ad incardinare un'analisi urbana all'interno di schemi predefiniti o visioni statiche di sviluppo, essendo la città proiettata con sempre maggior rapidità verso un ordine spaziale meno formale e più flessibile, senza tenere conto delle condizioni straordinarie di stress prodotte da fenomeni straordinari quali crisi economiche o fenomeni naturali calamitosi. Tale visione integrata, che pone al centro del progetto di sviluppo urbano le caratteristiche peculiari degli ambiti oggetto di trasformazione, la complessità urbana può essere analizzata come relazione tra forma spaziale e processi sociali, economici e culturali. Da ciò discende la comprovata tendenza della città di volersi opporre a mutazioni urbane imposte dal contesto o frutto di dinamiche *top-down*, senza che un regolare processo di sviluppo condiviso possa guidarle, sviluppando così capacità resilienti endogene al sistema locale. La resilienza urbana è oggi definita come la capacità di un territorio e di una comunità di prevenire e affrontare correttamente qualsiasi problematica di tipo ambientale e sociale: dalle calamità naturali agli impatti dei cambiamenti climatici fino alla povertà. Una città pertanto si connota come resiliente quando si modifica fornendo risposte sociali, economiche e ambientali nuove che le consentano di resistere nel lungo periodo alle sollecitazioni esterne, particolarmente in presenza di stravolgimenti significativi, come nel caso di L'Aquila dopo il terremoto del 6 aprile 2009. (D'Ascanio F., 2013)

Tuttavia, in assenza di una strategia generale sul tema delle dismissioni, ma soprattutto senza un progetto che intervenga sui tessuti e sulle morfologie urbane, coinvolgendo estese parti della città, e senza politiche pubbliche, tale ripresa difficilmente potrà affiancare la mera ricostruzione edilizia della città di L'Aquila.

La ricerca di strategie in grado di dare risposte efficienti alle sfide poste dalla dimensione e dalla complessità delle città contemporanee ha trovato nel Progetto Urbanistico un valido strumento operativo, con particolare attenzione ai contesti tipici delle città medie italiane, caratterizzate da centri storici in abbandono e periferie prive di forma propria ma ricche di vuoti urbani figli della deindustrializzazione dei distretti produttivi e delle dismissioni militari, comprese le aree di risulta delle reti infrastrutturali, fino al caso affrontato a L'Aquila di un contesto urbano colpito da calamità naturali.

Il Progetto urbanistico, a differenza di quello urbano, è un progetto di forme e di intenti che può lasciare il limite spaziale indefinito e una dimensione temporale indeterminata; accoglie una vasta gamma di elementi da considerare nella fase di elaborazione progettuale; pur affrontando l'aspetto spaziale e morfologico della città si deve confrontare con l'intera complessità urbana. Si tratta di un progetto progressivo, praticabile nella sua strategicità per parti e nel rispetto delle coerenze strutturali e delle compatibilità ambientali che un Progetto urbanistico può garantire. (Di Ludovico D., in Di Ludovico D., Properzi P., a cura di, 2015)

## **L'Armatura Urbana e i distretti post-industriali**

*"Un'immagine che viene in mente riflettendo sulle aree dismesse è quella di una crepa di una irregolare lacuna nella crosta antropica corrispondente all'insediamento. Come se la coltre artificiale che gli uomini hanno storicamente prodotto sulla superficie terrestre, e particolarmente in alcune zone di essa, fosse occasionalmente interrotta e lasciasse in vista la frangia stratificata e slabbrata della lunga vicenda del sito"* (Manieri, 1980).

Nei recenti interventi di rinnovo urbano posti in essere nel panorama italiano, assume un ruolo sempre maggiormente strutturante lo spazio pubblico, inteso come luogo fisico in cui la collettività si radicalizza e si relaziona rispetto ai progetti edilizi che nel tempo prendono forma attorno ad esso risentendo delle mutande condizioni socio economiche e confermando l'Armatura Urbana come scheletro su cui impostare lo sviluppo e la rinascita della città.

<sup>2</sup> Il riferimento alla temporaneità dei manufatti nel caso aquilano trova riscontro nell'indeterminatezza ancora attuale delle future funzioni che avranno interventi urbanistici quali i 19 progetti C.A.S.E. (4.500 alloggi circa), unitamente ai M.A.P. e ai M.U.S.P., per quanto concerne gli interventi pubblici, e ai manufatti privati frutto della D.C.C. n.58/2009 i cui effetti (inizialmente triennali in virtù dello stato di emergenza) sono stati prorogati indeterminatamente e contano oggi circa 2.000 unità residenziali.

Fin dalla prima industrializzazione, infatti, l'infrastrutturazione della città ha rappresentato una componente costitutiva della città dotata di una propria autonomia formale, segnando una netta separazione tra infrastruttura e spazio urbano abitabile. (De Vico B., Di Ludovico D., Colagrande S., 2014). La ricucitura tra questi due sistemi è affidata oggi ai Progetti Urbanistici, i quali in virtù di tale dicotomia urbana, devono prevedere un'attuabilità per fasi progressive, sia in termini economici che spaziali. Spesso la definizione dell'Armatura Urbana è riconducibile a logiche di interesse pubblico, mentre lo spazio costruito appartiene ad una sfera privatistica che deve fare conto sulle risorse disponibili e sulle eventuali opportunità di sviluppo che si potrebbero manifestare, fornendo così una valida e consapevole risposta alle incertezze e alle variabili che la città contemporanea oggi pone.

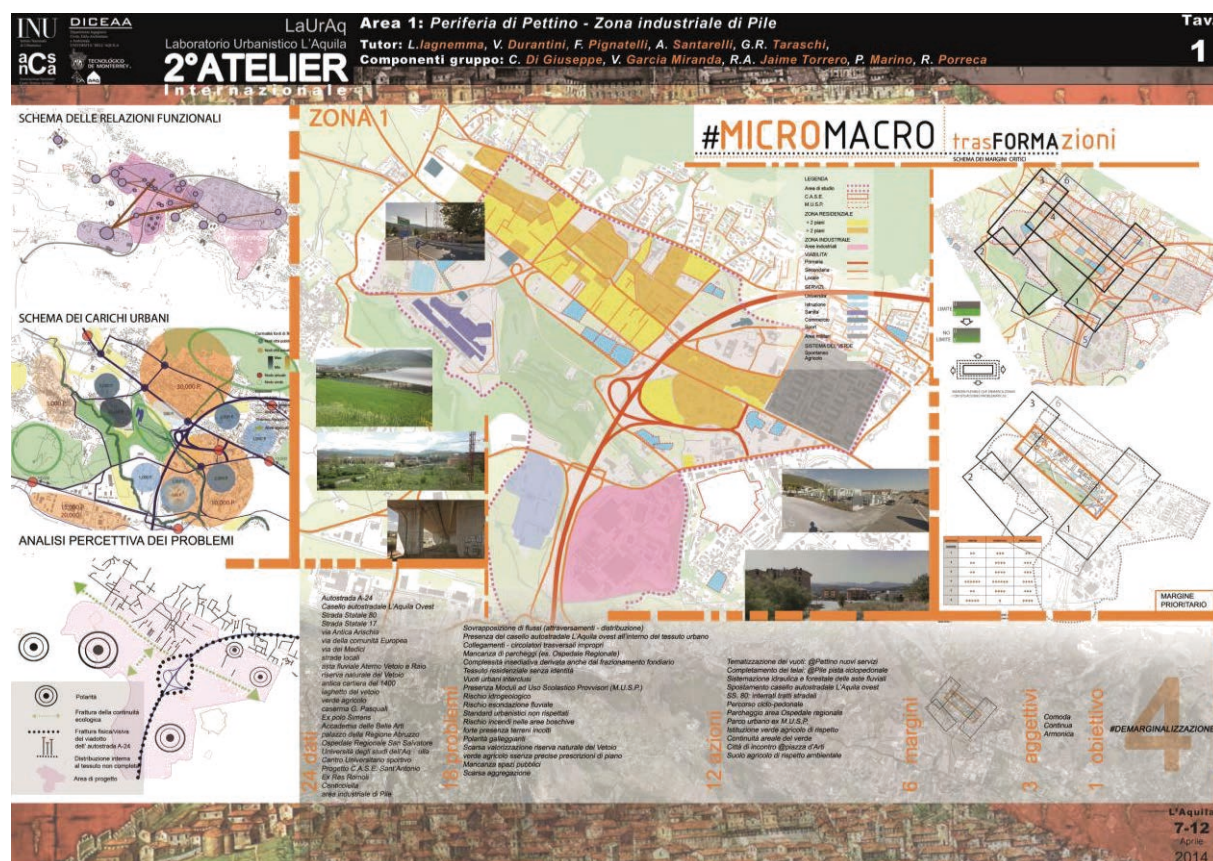


Figura 2 | Esempio di elaborazione svolta del Lauraq: trasformazioni urbane compatibili nella Zona Industriale di Pile a L'Aquila.  
Fonte: 2° Atelier Internazionale Lauraq - 7-12 aprile 2014.

In tal senso, il tipo urbano a cui fare riferimento nel post-sisma aquilano potrebbe essere quello della città policentrica, il nuovo tipo di agglomerato urbano fatto di spazi e di relazioni eterogenee e discontinue, sempre meno collegate in termini di gerarchia e sempre più aperte, indeterminate e incomplete. Il rapporto tra centro e periferia che prima del terremoto del 2009 governava il modello aquilano ha lasciato il posto ad un sistema policentrico e non gerarchico, costruendo la nuova città su linee di movimento o di connessione.

Il capoluogo abruzzese si caratterizzava già precedentemente al sisma del 2009 per la presenza di due grandi nuclei industriali posti nelle periferie est ed ovest della città che, in seguito alla crisi economica che negli ultimi decenni aveva colpito i settori produttivi italiani, si erano andati svuotando lasciando sul territorio dei grandi contenitori in disuso. Quando il terremoto ha reso inservibile il tessuto edilizio ordinario, i grandi contenitori prefabbricati dei Nuclei Industriali hanno accolto innumerevoli attività commerciali e direzionali, fornendo una opportunità in termini di continuità operativa, snaturando dal punto di vista urbanistico ed infrastrutturale le connessioni tra le parti di città. L'uso incongruo delle aree industriali ha prodotto in tali ambiti nuclei fortemente attrattivi su cui gravitavano utenze disperse sul territorio, attraverso una rifunzionalizzazione che ha temporaneamente dato ospitalità a grandi centri commerciali, unici luoghi aggregativi (privati) per una popolazione a cui sono stati sottratti spazi pubblici preposti alla socialità operando così una ulteriore frammentazione in termini di uso e funzioni.



L'assenza di un vision ha prodotto un continuo spostamento delle funzioni, in perenne ricerca di luoghi sempre più identitari, generando una nuova fase di abbandono e degrado all'interno dei nuclei industriali oggi che gran parte della periferia e del tessuto urbano è tornato ad essere nuovamente fruibile. (D'Ascanio F., 2012).

Di tale modalità improvvisata di sviluppo, risulta emblematico il caso del Nucleo Industriale di Bazzano, posto ad est della città di L'Aquila, lungo le direttrici di ingresso alla città da Pescara (strada statale 17) e Sulmona (Ferrovia). In tale contesto si è assistito già nel primo decennio del secolo ad un progressivo abbandono delle attività produttive, con il conseguente degrado di tutta l'area interessata dal Nucleo Industriale.

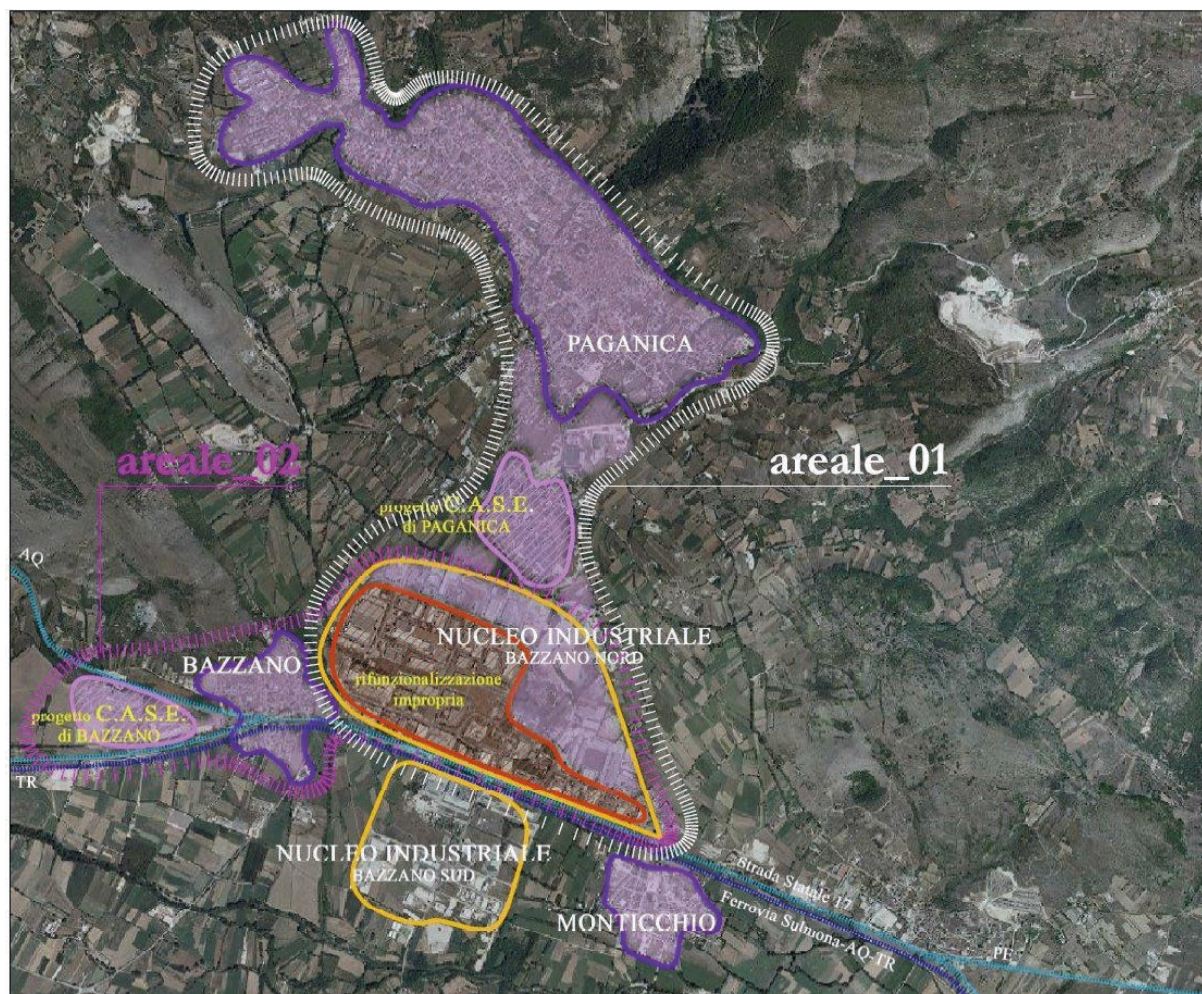


Figura 3 | Caso studio oggetto di ricerca: ambito L'Aquila Est, in cui la rifunionalizzazione impropria di volumi dismessi all'interno del N.I. si è sommata alla realizzazione di residenze antisismiche (progetti C.A.S.E.) da parte della Protezione Civile.  
Fonte: elaborazione Federico D'Ascanio, 2017.

Successivamente agli eventi sismici del 6 aprile 2009, stante la necessità di realizzare alloggi sostitutivi per la popolazione aquilana, si scelse, non dopo lunghi ed aspri dibattiti in merito, di realizzare 19 nuovi quartieri residenziali distribuiti sul territorio (Progetti C.A.S.E.). Tra questi, due dei maggiori insediamenti residenziali sono stati collocati nelle aree di Bazzano e Paganica (come evidenziato nella Figura 3) determinando una intersezione conflittuale tra i due principali areali urbani interclusi nell'area. Il considerevole incremento della popolazione residente nell'area, la necessità di trovare nuove sedi per le attività commerciali e direzionali colpite dal sisma, unitamente alla apparente facilità di connessione col territorio data dalla S.S.17 e dalla Stazione delle FF.SS. di Paganica, ha fatto sì che l'asta infrastrutturale di accesso/uscita dalla città si sovraccaricasse di flussi impropri con il conseguente congestionamento dell'intera area. Appare pertanto necessario ed urgente sfruttare le opportunità offerte dai Progetti Urbanistici di ricucitura e rigenerazione del tessuto urbano, espellendo le residuali attività produttive ancora presenti nella parte Nord del nucleo Industriale di Bazzano e ricollocandole negli spazi residuali



dell'ambito Sud dello stesso. Analogamente il tessuto residenziale, oggi frammentato e privo di relazioni con il contesto, necessita di un'attività di riprogettazione governata da una strategia di ampia scala che tenga in necessaria considerazione il ruolo dell'armatura urbana e non meri aspetti legati alle tecniche stradali o pulsioni politiche, come sta peraltro avvenendo in questa fase (Figura 4). L'esempio di una Città che si sviluppa linearmente come L'Aquila, priva oggi di un impianto urbano, di centralità e di identità, diventa fertile campo di applicazione di un nuovo approccio che interviene sulle grandi trasformazioni post-urbane. Il mancato rapporto tra Strada e Spazi pubblici, esito della crisi del welfare, di una mancata coerenza tra modello sociale di sviluppo e strumenti di governo del territorio che si sono espressi attraverso la zonizzazione funzionale, ha prodotto lungo l'asta aquilana della SS17 morfologie tipiche delle forme insediative post-urbane complesse, hanno cioè determinato maglie in cui non sono rintracciabili i rapporti di mediazione tra la stessa strada e l'insediamento.



Figura 4 | Ipotesi ANAS e Comune di L'Aquila sul nuovo tracciato della "Variante Sud" con innumerevoli ipotesi necessariamente in contrasto con aspetti tecnici o politici.  
Fonte: elaborazione Comune L'Aquila - ANAS

Si necessita pertanto di delineare una strategia condivisa per la ricostruzione del tessuto non solo fisico ma anche socio economico, all'interno della quale ognuno dei portatori di interesse è chiamato a definire i propri asset che si comporranno nei diversi Progetti Urbanistici nel comune intento di un rinnovo urbano che passerà necessariamente attraverso il riuso e le opportunità offerte da quei gangli urbani rappresentati dalle aree dismesse e dai distretti post-industriali. (D'Ascanio F., 2012)

Il Progetto Urbanistico, che interviene direttamente sui tessuti e sulla morfologia urbana attraverso gli strumenti dell'Urban design, considera questa zona industriale un cardine, cioè un nodo centrale per riprogettare, e non ripianificare, l'intero settore urbano considerato. La rifunzionalizzazione di quest'area non può prescindere dai caratteri morfologici disordinati e incongrui che la caratterizzano, emersi dopo il sisma con la costruzione dei due progetti C.A.S.E., individuati nello schema. Questi due ambiti vedono la compresenza di tre differenti tipologie di tessuto urbano: un centro storico con una piccola periferia (Bazzano e Paganica) che fino a prima del sisma erano staccati dalla zona industriale, il progetto C.A.S.E. (che nel caso di Paganica ricuce il centro urbano alla zona industriale), e infine il tessuto della zona industriale. Questi tessuti, esiti del posturbano e del postindustriale, necessitano di una nuova progettazione al fine di armonizzarli sia in termini di morfologie (le loro morfogenesi sono molto diverse perché sviluppatasi in epoche e contesti storici diversi) e sia in termini di funzioni. La soluzione progettuale da percorrere potrebbe essere quella di "rammendare" i tessuti urbani definendo una nuova continuità (attraverso lo strumento del Progetto Urbanistico) tenendo conto di tre fattori fondamentali: la riconfigurazione del sistema della mobilità, la strutturazione delle cosiddette *green infrastructure* (come definite dalle linee guida della Comunità Europea), una necessaria mixité funzionale che integri la zona

industriale nel contesto urbano, inserendo in essa funzioni direzionali (già sperimentate nel post-sisma) e rileggendo in termini sistemici le funzioni commerciali. Ciò non escluderebbe la presenza di attività industriali ed artigianali a basso impatto ambientale, quindi sostenibili, come previsto ad esempio nei nuclei industriali ecologicamente attrezzati (conformemente a quanto previsto in proposito anche dalla nuova L.R. dell'Emilia Romagna di cui alla D.G.R. n.221 del 27 febbraio 2017).

Le alternative percorse nel caso in esame della città di L'Aquila prevedono da un lato l'applicazione dello slogan "dov'era com'era" attraverso la ricostruzione puntuale dei singoli oggetti edilizi negando le criticità urbane già presenti nel tessuto consolidato; dall'altro la predisposizione di Piani di Recupero Urbano sulla cui certezza temporale nessun investitore ritiene di potersi avventurare.

Particolare attenzione è stata posta al tema dello spazio pubblico, quale indicatore della qualità urbana della città e elemento fondante della socialità. A partire dal 2009, infatti, all'interno del centro storico si è assistito alla forzata perdita di funzione e quindi d'identità degli spazi di aggregazione che assumono le caratteristiche di spazi pubblici non attrattivi ed anonimi, frequentati da individui soli o persone in transito, in assenza di opportunità relazionali (D'Ascanio F., in Di Ludovico D., Properzi P., a cura di, 2015).

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2010) Libro Bianco, Dio salvi L'Aquila - Una ricostruzione difficile, INU Edizioni, Roma.
- AA.VV. (2014) I Materiali del LAURAQ online, Spazi urbani strategici per la ricostruzione, INU Edizioni, Roma.
- Balestrieri M. (2011), Marginalità e progetto urbano, Franco Angeli, Milano.
- D'Ascanio F. (2012) Contenimento del consumo di suolo, approcci e forme di riuso dell'esistente a L'Aquila. in: Atti della XV Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti, L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori. Pescara, 10-11 maggio 2012, in Planum. The Journal of Urbanism, n.25.
- D'Ascanio F. (2013) La rigenerazione urbana come modello di sviluppo. Il laboratorio aquilano. in: Atti della XVI Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti, Urbanistica per una diversa crescita, Napoli, 9-10 maggio 2013, in Planum. The Journal of Urbanism, n.27.
- De Vico B., Di Ludovico D., Colagrande S. (2014). A new infrastructural-relation model for the post-earthquake city of L'Aquila. In: (a cura di): Marchettini N, Brebbia C A, Pulselli R, Bastianoni S, The Sustainable City IX, Urban Regeneration and Sustainability. Wit Transactions on Ecology and the Environment, vol. 191, p. 221-232, Siena, doi: 10.2495/SC140191.
- Di Ludovico D. (2013). New Landscape and Comprehensive Urban Project in the Reconstruction Process. The case of L'Aquila (Italy). Sabiedriba, Integracija, Izglitiba, vol. III, p. 99-108.
- Di Ludovico D., Properzi P. (a cura di) (2015), I Materiali del LAURAQ on-line. Progetti Urbanistici per la ricostruzione. INU Edizioni, Roma.
- Di Lodovico L, Di Ludovico D (in stampa) (2015) La Vulnerabilità del Territorio. Dalla Condizione Limite per l'emergenza Locale a quella Intercomunale. In: XVIII Conferenza Nazionale SIU: Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive, Venezia 11-13 Giugno 2015.
- Manieri M.E., (1980) La crisi della metropoli e la sfida delle aree dismesse, in Archeologia industriale a Roma. Recupero urbanistico e sviluppo industriale nelle aree dismesse, Roma, Roma Recupero, p. 47
- Russo Maurizio (2011), Il progetto urbano nella città contemporanea. L'esperienza di Salerno nel panorama europeo, CLEAN - Cooperativa Libreria Editrice Architettura Napoli.
- Piano R. (2014), Periferie. Diario di un rammento delle nostre città. Report del G124 2013-2014 allegato a Il Sole 24 Ore del 27 novembre 2014, Stampato da Elcograf S.p.a., Verona.

### Sitografia

- G124, gruppo di lavoro del Senatore Renzo Piano sulle periferie e la città che sarà,  
<http://renzopianog124.com>.
- Laboratorio Urbanistico per la Ricostruzione dell'Aquila,  
<http://www.laboratoriourbanisticoaquila.eu/index.html>.
- Strategie per le Infrastrutture verdi dell'Unione Europea,  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index_en.htm).

# Dispositivi urbani della compresenza. Dimensioni, meccanismi e ricadute sulla città a partire dal caso studio del CENTQUATRE di Parigi

**Janet Hetman**

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Architettura  
Email: [janet.hetman@uniroma3.it](mailto:janet.hetman@uniroma3.it)  
Tel: +393387102827; +33768742254

## Abstract

I dispositivi della compresenza rappresentano uno strumento utile alle politiche urbane per tradurre la complessità da problema articolato a risorsa potenziale. Essi sono concepiti come un laboratorio sperimentale pubblico in cui produrre valori e innovazioni con la città per la città.

Appartenenti alla famiglia dei processi di riuso o di riattivazione, se ne distinguono per l'alto grado di articolazione di attività, programma, soggetti e attori accolti in uno spazio urbano ibrido; per le plurali ricadute sulla città e sull'abitare; e per l'assenza di un intervallo temporale circoscritto. Con il paper si intendono esaminare le caratteristiche del dispositivo urbano della compresenza e gli effetti che produce sulla città. Questi ultimi possono essere distinti in due registri: le trasformazioni materiali localizzate nel tessuto urbano e trasformazioni immateriali la cui influenza è transcalare perchè al tempo stesso locale, territoriale e transurbana.

La strategia risulta efficace se governata da una regia operosa, capace di costruire una rete di attori e un programma funzionale e temporale che siano altamente interconnessi, e insieme capace di gestire e governare la compresenza tra le diverse componenti, stimolando l'incontro tra emersione e creazione.

In questo modo il dispositivo agisce da catalizzatore di persone, flussi e capitali e da condensatore di attività, luoghi e risorse. La convergenza simultanea di attività e di flussi di popolazioni diverse rendono i dispositivi dei nodi urbani polivalenti capaci di intensificare l'incontro tra le diversità, di stimolare la coabitazione e di generare co-produzione di ricchezze e valori.

Bisogna aggiungere che lo spazio architettonico è un supporto indispensabile al funzionamento del dispositivo e, al pari di esso, deve garantire polivalenza e pluralità, perciò gli spazi tendono a mescolare caratteri diversi o opposti, ibridando quindi spazi pubblici e privati; spazi aperti e chiusi, etc.

Il *CENTQUATRE-PARIS* è una fabbrica artistica, culturale e innovativa, definita come un *open places* che tiene insieme tre dimensioni: arte, società e innovazione; ed è il caso studio scelto per descrivere nel dettaglio le questioni sopra esposte.

L'indagine etnografica svolta sul campo ha consentito di poter leggere e tenere insieme attraverso una grana molto fine, la dimensione visibile e quella invisibile presenti sul luogo. Sarà inoltre garantita una breve analisi dei tipi di spazialità ibride così che la lettura incrociata tra gli elementi possa far emergere gli elementi costitutivi del dispositivo. Attraverso la descrizione dei meccanismi che regolano il funzionamento del dispositivo, il paper intende riflettere sulle ricadute che questi hanno sulla città, trattando con particolare attenzione la dimensione immateriale.

**Parole chiave:** riabilitazione architettonica, spazio pubblico interno, compresenza.

## 1 | Introduzione

Le città contemporanee sono approssimabili a un sistema meteorologico (Amin & Thrift, 2002) dalle variabili numerose e dinamiche. Le forme di abitare connotate in cui vi era un'equazione lineare, e soprattutto largamente condivisa tra le azioni, i tempi e gli spazi dettate dalla città industriale, e pertanto legati ai suoi ritmi produttivi, sono un lontano ricordo. Il tessuto socio-economico è radicalmente cambiato, le forme di produzione trovano nel prodotto immateriale un insieme di informazioni e dati per i quali non è più necessario uno spazio fisico o un intervallo temporale specifico; è sufficiente avere accesso ad un dispositivo elettronico e a una connessione internet per poter svolgere il proprio lavoro. L'equazione non è più lineare, né tantomeno condivisa, al contrario ogni soggetto ha la capacità di autodeterminare luogo e momento della giornata, di conseguenza si manifestano forme di abitare personali, frammentate, intermittenti, incoerenti che si articolano nel sistema urbano.



In parallelo la città ha subito lo svuotamento delle attività produttive industriali, ereditando spazi costruiti su cui ha sperimentato le varianti dei processi di riciclo, riuso adattivo e riattivazione codificando il paradigma re-.

In che modo questi due elementi interagiscono? Quali le forme di abitare emerse dalla città del re-? E in che termini la città viene trasformata da queste esperienze?

Il paper tenterà di indagare le questioni esposte attraverso la disamina del caso studio del *Centquatre*.

## 2 | Il Centquatre: descrizione delle componenti e dei meccanismi

Nel 2008 la città di Parigi riapre le porte dell'edificio ottocentesco comunale delle antiche pompe funebri. Esito congiunto dell'applicazione del programma politico francese di decentramento culturale e della riconversione architettonica, il *Centquatre* è un istituto pubblico a scopo artistico, culturale e sociale innovativo, e da statuto legittimato a costruire partenariati pubblico-privati con attori locali ed extra locali. Situato a nord-est della città, nel XIX arrondissement, nel pieno delle aree difficili dal punto di vista sociale ed economico e pertanto inserite all'interno del perimetro di quelle definite come "geografie prioritarie" (fig. 1).

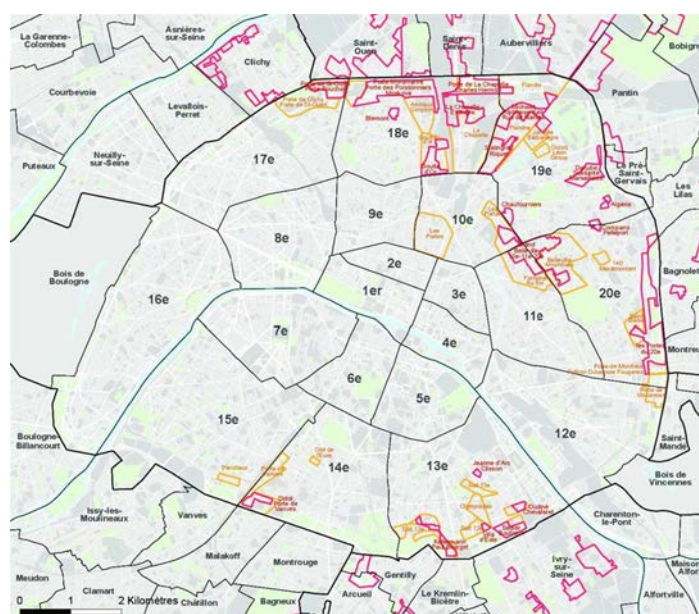


Figura 1 | Quartieri della politica della città.

In rosso sono perimetrate i quartieri prioritari, in giallo le aree con gli anziani attivi  
Source: Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Ville de Paris 2015.

La sua localizzazione ricade in un punto strategico in quanto non lontano dal *periferique* ed agendo da polo attrattivo, si costituisce come cerniera urbana tra le banlieue parigine e il centro storico della città. Questo aspetto rafforza il valore dell'intervento che diviene l'occasione per la *Mairie de Paris* di dotare la città di un luogo di relazioni dirette con gli abitanti dei quartieri deboli, e di collaborazioni tra attori locali ed extralocali, pubblici o privati, creando sinergie utili a sostenere mediante risorse economiche, culturali e sociali la programmazione delle attività.

L'impianto industriale originario dotato di ampie superfici e volumi importanti, ha consentito di realizzare un *passage* urbano tale per cui la città entra nell'edificio trasformando lo spazio centrale in uno spazio pubblico che incorpora i caratteri della strada (fig. 2).



«In realtà, per riassumere la nostra condizione, direi che abbiamo voluto che la piazza del Beaubourg, nel modo in cui era animata durante i primi anni del Centre Pompidou, si trova in questo caso all'interno. Un luogo di passaggio, di fermento dove si può eservitare la propria pratica»<sup>1</sup> (Hernandez, 2017).

Inoltre l'articolazione degli spazi minori è stata intenzionalmente progettata a "geometrie variabili" in modo da poter avere ambiti generici, dalle dimensioni diverse, in cui poter accogliere con una elevata flessibilità le attività possibili, agevolando così la complessità della programmazione.

In quanto luogo di produzione e rappresentazione artistica, di servizi al pubblico e di commercio, la pluralità si dimostra essere il carattere principale del *Centquatre*. Ciascuna delle componenti citate richiederebbe una descrizione dettagliata per restituire il grado di complessità dell'insieme; in questa sede però saranno trascurati i particolari specifici per lasciare spazio alla descrizione del sistema complessivo e focalizzare quindi l'attenzione sui meccanismi che mobilitano le componenti e agli esiti che il sistema è capace di generare per sé e per la città.

L'istituto è definito da Christophe Girard<sup>2</sup> come una piattaforma artistica collaborativa in cui l'arte è resa accessibile grazie ad una programmazione popolare ma al tempo stesso contemporanea ed impegnata, per questo il *Centquatre* è un «rifugio estetico dove si incontrano arte, società e innovazione, favorendo l'emersione e la creazione in tutte le sue forme» dove convivono «arti multidisciplinari, mixité del pubblico, la diversità delle attività tra arte e innovazione, il commercio e l'interesse pubblico. I raccordi tra queste attività, continuano a garantire molte opportunità di combinazioni quasi infinite» (104, 2015, 5).

La dichiarazione è eloquente ed esprime la capacità della direzione generale di sviluppare una programmazione propria a cui associare lo sviluppo di rapporti con attori che operano a differenti scale territoriali, e afferenti ad ambiti disciplinari o professionali diversi. Soggetti ed enti pubblici, principalmente associazioni, istituti scolastici, attori sociali o del territorio, e soggetti privati con cui intraprende rapporti continuativi (ad esempio i mecenati) o collaborazioni occasionali su eventi o progetti puntuali e/o a carattere discontinuo.

Le attività si dividono nei settori artistico, sociale, commerciale, produttivo e in ciascuno si manifesta una dimensione realizzativa ed una fruitiva che nonostante questa suddivisione, in realtà, tra i diversi settori è presente una forte capillarità.

Il settore artistico comprende la produzione di spettacoli, l'inserimento degli stessi nella programmazione stagionale, l'allestimento di esposizioni artistiche o di eventi temporanei, ma anche l'apertura dello spazio pubblico interno ai giovani artisti emergenti. L'insieme di queste attività si rivolgono sia a professionisti di livelli diversi che al pubblico del settore.

Tra le attività gratuite destinate al sociale ci sono i servizi aperti agli abitanti *LeCinq*<sup>3</sup> e alle famiglie la *Maison des Petits*<sup>4</sup> che garantiscono un supporto pubblico e insieme sostengono lo sviluppo di pratiche artistiche degli abitanti dei quartieri prossimi all'istituto, in parallelo propone anche attività per il benessere come gli atelier di *Wutao* e *Qi Gong* o di intrattenimento serale come il *Bal-Pop*.

L'ambito commerciale comprende da un lato i punti vendita diretti, quali i punti ristoro, la libreria e il negozio di abbigliamento o anche una volta a settimana il mercato biologico; dall'altro il servizio di locazione degli spazi liberi con il quale il *Centquatre* ospita attività di portata variabile che possono andare da piccole riunioni private a grandi saloni annuali.

La dimensione di innovazione è legata allo sviluppo di startup incubate nella *104Factory*<sup>5</sup> e di competenze spendibili sotto forma di consulenza nel campo dell'architettura, dell'urbanistica e dell'ingegneria culturale. Tutte queste attività coinvolgono e al tempo stesso si rivolgono a soggetti molto diversi: abitanti del quartiere, delle banlieue, i fruitori delle attività artistiche e di quelle commerciali, i giovani creativi inseriti

<sup>1</sup> Tr. It. di un estratto dell'intervista al direttore artistico José-Manuel Goncalves da parte di Brigitte Hernandez e pubblicata su Le Point.fr in data 24/03/2017 à 15:36.

<sup>2</sup> Consigliere regionale d'Ile de France dal 2010 e Presidente del Consiglio di Amministrazione del Centquatre-Paris.

<sup>3</sup> LeCinq è un servizio rivolto ai residenti e alle associazioni che operano nel 18° e 19° arrondissements con cui vengono messi a disposizione, ad un costo simbolico, alcuni spazi e un supporto che promuove lo sviluppo di attività artistiche amatoriali locali.

<sup>4</sup> La Maison des Petits è un servizio gratuito con cui il 104 accoglie i bambini (dalla nascita ai 5 anni) e i loro genitori, offrendo uno spazio di gioco, scambio, condivisione e ascolto, in cui figure specializzate nella psicologia infantile vengono messe in contatto con bambini e famiglie provenienti da contesti familiari difficili, allo scopo di assistere e riequilibrare i rapporti all'interno del nucleo familiare.

<sup>5</sup> La 104Factory è un incubatore di start-up aperto al settore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione anche tecnologica legata al mondo dell'arte.



nell'incubatore di imprese e tutti i tipi di pubblico che gli eventi temporanei possono richiamare. La popolazione del *Centquatre* è la più variegata possibile pertanto, come sostiene Jean Bourbon direttore del pubblico, essa rappresenta una varietà che «riproduce il mondo»<sup>6</sup>.

Il *Centquatre* dimostra essere una città nella città, un vero e proprio sistema i cui fattori principali sono la capacità di agency e lo spazio.

Il meccanismo complessivo del *Centquatre* è garantito dalla presenza di una forte *agency* capace, attraverso gli strumenti della programmazione temporale e della configurazione spaziale, di tenere in equilibrio dinamico e produttivo le dimensioni sopra citate. La direzione infatti coordina un sistema in cui le parti, accuratamente selezionate perché abbiano un alto grado di compatibilità, attivino relazioni di reciprocità in cui sia agevolato uno scambio proficuo e produttivo. Al fine di garantire la contaminazione tra le parti l'istituto è di fatto un *open place* (104, 2014, 10), un luogo dal carattere specifico ma attraente e inclusivo.

Il carattere visibile, pertanto riconoscibile e identitario, è dovuto principalmente allo spazio pubblico interno che diventa la piattaforma su cui un numero variabile, ma comunque consistente, di artisti emergenti o amatori è invitato a svolgere gratuitamente le loro performance. Non è difficile immaginare come lo spazio si caratterizza di un'*ambiance* specifica che agisce come strumento di marketing perché incarna l'immagine vivente dell'istituto, come attrattore e come luogo dell'interazione diretta (fig.3).

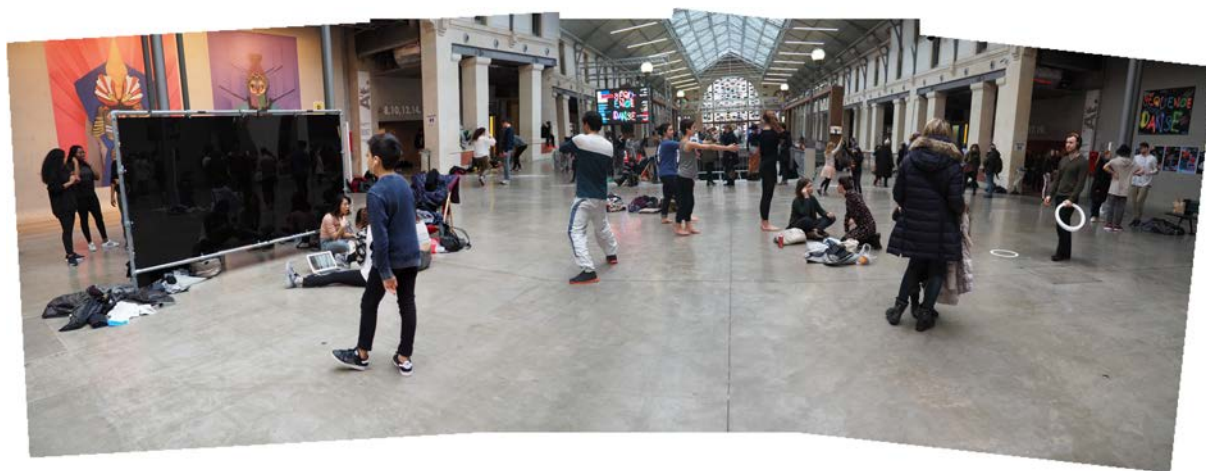


Figura 3 | Foto dell'ambiente

Le connessioni sono il motore del meccanismo, esse si stabiliscono tra le persone in funzione delle azioni, delle attività che esse svolgono, e non in base a ciò che sono<sup>7</sup>. Infatti le interazioni si basano sulla reciprocità tra le azioni o le attività presenti nello stesso intervallo spazio-temporale, e lo scambio che si verifica evidenzia un nutrimento reciproco tra le parti. Ad esempio: un artista emergente svolge le sue ripetizioni nello spazio pubblico interno, al tempo stesso un anziano abitante del quartiere trascorre le sue ore pomeridiane in quello che è divenuto ormai il luogo di ritrovo del quartiere e, insieme ai suoi amici, vi si intrattiene godendosi uno spettacolo gratuito in un luogo frequentato, coperto e riscaldato. L'artista è nutrito dalla presenza dell'anziano perché di fatto rappresenta uno spettatore, e ciò gli consente di fare le sue prove con uno spirito diverso da quello che avrebbe esibendosi allo specchio in una qualsiasi sala prove. L'interazione tra le azioni dei soggetti e le attività compresenti produce di fatto un plusvalore per ambo le parti.

Questo esempio è funzionale a descrivere il grado zero, quello spontaneo, della convivialità all'interno del *Centquatre*, ma è possibile riscontrare lo stesso tipo di interazione a tutti i livelli e tra tutti i tipi di soggetti e di attività. Lo scambio continuo si trasforma di fatto in un flusso di sperimentazione perché i corpi e le situazioni messi in relazione generano incessantemente un plusvalore<sup>8</sup>. Le connessioni possono essere di due tipi: da un lato emergono quelle spontanee tra i soggetti presenti nello spazio pubblico interno, dall'altro si rivelano le connessioni mediate ad opera della direzione. Le connessioni spontanee più

<sup>6</sup> Espressione usata da Jean Bourbon a proposito del pubblico del Centquatre-Paris durante l'intervista realizzata il 15 Marzo 2017.

<sup>7</sup> Espressione propria con cui José-Manuel Goncalves spiega il tipo di interazione tra i fruitori dell'istituto da lui diretto.

<sup>8</sup> Si fa riferimento al plusvalore che Haumont chiama "concrecenza".

frequenti sono ad esempio quelle tra le pratiche spontanee<sup>9</sup>, tra le stesse e i fruitori dello spazio pubblico interno o dei servizi; sono invece mediate le connessioni tra le attività artistiche ospitate perché programmate e i servizi rivolti al sociale; o tra le *start-up* della 104Factory e gli eventi temporanei o il pubblico de *LeCinq* o la *Maison des Petits*.

In entrambi i casi, le connessioni costituiscono la risorsa che il *Centquatre* sollecita e cattura per produrre innovazione e quindi ricchezza.

Lo spazio architettonico rappresenta il supporto basilare a questo meccanismo, perché ibridando spazialità diverse garantisce lo svolgimento contemporaneo e integrato delle diverse azioni spazialmente distribuite nei 39.000 mq dell'edificio e temporalmente inserite nella programmazione.

### 3 | Il dispositivo urbano della compresenza

Il *Centquatre* dimostra di essere un dispositivo urbano della compresenza, ovvero un sistema dinamico che si costituisce con un'identità molto forte e riconoscibile, capace di organizzare nello stesso edificio attività e soggetti diversi, li mette in relazione diretta grazie alla presenza dello spazio pubblico interno e alla costante sollecitazione dell'*agency*, al fine di catturarne la componente produttiva.

Il dispositivo inteso come «un insieme di strategie di rapporti di forza che condizionano certi tipi di sapere e ne sono condizionati» (Agamben, 2006:7) in questo conteso stabilisce una strategia che raccorda lo spazio, la dimensione antropologica e sociale, e la capacità di mediazione.

Il concetto di compresenza, conosciuta come elemento spontaneo e proprio dello spazio urbano, e associata prevalentemente allo spazio pubblico, viene qui ripreso in quanto elemento relazionale, e insieme situazionale, attorno al quale il dispositivo organizza e dispiega il proprio sistema. Per compresenza intenderemo qui la simultaneità di corpi diversi in un medesimo spazio-tempo in cui si verifica l'incontro e che genera una situazione durante la quale avviene lo scambio. Tanto più alto sarà il numero di variabili, più alto sarà il numero di possibilità di incontro tra le variabili stesse.

Dal punto di vista architettonico lo spazio deve essere poroso e integrare all'interno una porzione di spazio pubblico così da ottenere un luogo attraente e accessibile, e al tempo stesso controllato e quindi sicuro. A queste prestazioni va aggiunta la caratteristica che rende tale spazio fortemente attrattivo, ovvero l'*ambiance* specifica componente della strategia del dispositivo, che di fatto attribuisce allo spazio una dimensione esperienziale aggiuntiva arricchendone il valore d'uso. Lo spazio così concepito e fruito diventa una sorta di cortile urbano perché di fatto rappresenta un luogo confortevole, sicuro e dall'*ambiance* unica, nonché estremamente godibile, e pertanto appetibile anche per il mercato (fig.4).



Figura 4 | Evento temporaneo. Salone Le DayClick, 18 Ottobre 2016.

<sup>9</sup> Definito così sul campo l'insieme di soggetti che utilizzano lo spazio pubblico urbano al fine di migliorare le proprie capacità artistiche.

Il dispositivo urbano della compresenza genera un “campo relazionale” (Bourdieu, 1979) attrattivo tale da alimentare e sollecitare le potenzialità produttive del capitale sociale coinvolto e trasformarle in valore. Tale capacità produttiva richiede al dispositivo urbano della compresenza di essere al tempo stesso un catalizzatore e un condensatore<sup>10</sup>.

In quanto catalizzatore è capace di ridurre la quantità di energia con cui attivare un processo e ne accelera l'azione, questa componente è garantita dal fatto che sono compresenti nello stesso spazio-tempo un alto numero di elementi di natura diversa. La varietà e la prossimità delle parti di per sé non attiva la reazione produttiva, a farlo è la capacità di mediazione messa in opera dall'agency che individua le possibili compatibilità, e crea le occasioni di scambio. Questa seconda dimensione rende il dispositivo un condensatore perché, riprendendo la definizione presa dalla disciplina della chimica, è in grado di facilitare reazioni intermolecolari tali per cui, l'unione di molecole diverse produce un elemento il cui peso specifico è maggiore della somma delle parti. Le molecole sono a tutti gli effetti i soggetti e le attività compresenti nello spazio, per cui la reazione alla reciprocità genera un plusvalore, che può essere di ordine sociale, culturale ed economico, che è maggiore della semplice somma delle parti.

Queste due leve lavorano con la compresenza e con la variabilità di pubblico e programma, elementi che combinati generano dei risultati non prevedibili a priori, ma che necessitano di un costante lavoro di *faire à mesure*.

Ad un occhio disattento il *Centquatre* può apparire un luogo dell'imprevisto in cui tutto è possibile; in realtà ciò che si cela dietro questa scenografia dinamica e abitata, è la presenza di una sperimentazione continua, alimentata dall'*ambiance* e dalle strategie operative della direzione.

Di fatto il dispositivo urbano della compresenza agisce come un laboratorio urbano sperimentale, che lavora su di una filiera che attrae le emergenze diffuse sul territorio, le mette in relazione reciproca e alimenta così la dimensione creativa dell'intero sistema. Dimensione questa che consente di sviluppare una competenza specifica: a partire dal 2015 il *Centquatre* ha avviato un servizio di consulenza<sup>11</sup> per la progettazione di aree industriali, la costruzione di *storytelling* di siti riconosciuti ad alto valore, l'animazione e la gestione dello spazio pubblico, il rinnovamento urbano a forte impatto territoriale. Questo servizio ha richiamato l'interesse di soggetti istituzionali e privati, i quali hanno richiesto la consulenza sul quartiere Zorrotzaurre a Bilbao per il progetto de *La Isla Creativa*, sui processi di riabilitazione della Prison Sainte-Anne d'Avignon e della Halle Freyssinet a Parigi.

L'intervento più significativo la partecipazione e la vittoria della gara per la direzione e programmazione artistica e culturale delle 48 stazioni bandito all'interno del progetto del Grand Paris Express e grazie al quale l'istituto pubblico ha visto un incremento delle entrate di circa il 40%.

Questo episodio è eloquente di come il sistema sia in grado, a partire dalle risorse presenti nella città, di sviluppare competenze e innovazione che possono avere delle ricadute dirette, in prevalenza immateriali, sulla città stessa.

#### 4 | Conclusioni

A partire dall'esempio del caso studio e lo sviluppo del concetto di dispositivo urbano della compresenza, le osservazioni finali spingono ad una ulteriore generalizzazione su ciò che eredita la città dai processi di riuso adattivo, e sul modo in cui essi stessi contribuiscono alla trasformazione urbana.

Da un lato le estese superfici e le ampie volumetrie hanno consentito di sperimentare la coabitazione di attività e soggetti solitamente separati, mettendo così a sistema frammenti sparsi nel contesto urbano.

L'esperienza del *Centquatre* mostra come il dispositivo agendo da attrattore, e lavorando sulla porosità e accessibilità spaziale e sulla indeterminatezza programmatica, aumenta la capacità produttiva e lo sviluppo di innovazioni.

La coabitazione di elementi di natura diversa è la diretta conseguenza dei processi di riuso adattivo del patrimonio industriale che hanno trovato nelle generose caratteristiche spaziali degli immobili la possibilità di sperimentare nuove forme di configurazione, di gestione e di programmazione. La dimensione rilevante, non presente in tutti i processi ma che, a partire dalle osservazioni effettuate sul caso studio, appare determinante, è l'attenzione sotto forma di mediazione della dimensione relazionale tra le parti.

---

<sup>10</sup> Nel linguaggio comune si è soliti usare i termini di incubatore e acceleratore, qui ritenuti insufficienti perché applicati a processi mancanti della componente relazionale operativa.

<sup>11</sup> In quanto autodefinitosi "Città nella città", il CENTQUATRE-Paris ha sviluppato negli anni un'esperienza urbana e architettonica unica con cui ha maturato una conoscenza che offre sotto forma di servizio di consulenza.

Le ricadute sulla città sono di tipo pluri-territoriale: alla scala di quartiere la produzione di valore è di tipo sociale perchè garantisce un supporto pubblico alla popolazione locale innescando un processo virtuoso perchè le fornisce di *abri*<sup>12</sup> in comune, dove vengono loro offerti servizi culturali e sociali.

A scala extralocale la sperimentazione continua, propria del *faire à mesure*, produce delle competenze che possono essere spese direttamente sulla città, attraverso un processo di trasformazione invisibile, perchè immateriali sono le risorse e le azioni messe in campo. Molto più interessante se si sottolinea che il tutto avviene in uno scambio tra registri di natura pubblica e che quindi il sovvenzionamento da parte della città di Parigi all'istituto ricade in forme diverse sulla città stessa.

### Riferimenti bibliografici

Agamben, G. (2006). *Che cos'è un dispositivo?* Roma: Nottetempo.

Amin, A., & Thrift, N. (2002). *Cities. Reimagining the Urban*. Cambridge: Polity Press.

APUR. (2016). *Les quartiers parisiens de la politique de la Ville. Contrat de ville 2015-20. Principes et données de l'Observatoire des quartiers prioritaires*. Paris.

Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Les Éditions de Minuit.

Cacciari, M. (2004). *La città*. Rimini: P. G. Pazzini.

104 Centquatre-Paris. (2015). *Bilan d'activité 2015*. Paris.

Foucault, M., & Vaccaro, S. (2001). *Spazi altri*. Milano: Mimesis.

Haumont, B. (2005). Préface. Entre public et privé: des espaces et des lieux toujours en chantier. In *La société des voisins* (Ministère). Paris.

Hernandez, B. (2017). Centquatre: “Nous repérons les talents de demain, quel que soit le genre”. Il se passe toujours quelque chose au Centquatre à Paris. Le directeur José-Manuel Gonçalves nous parle de ce haut-fourneau culturel. Retrieved July 25, 2017, from [http://www.lepoint.fr/arts/centquatre-nous-reperons-les-talents-de-demain-quel-que-soit-le-genre-24-03-2017-2114519\\_36.php](http://www.lepoint.fr/arts/centquatre-nous-reperons-les-talents-de-demain-quel-que-soit-le-genre-24-03-2017-2114519_36.php)

Mela, A. (2006). *Sociologia delle città*. Roma: Carocci Editore.

Till, J., Awan, N., & Schneider, T. (2011). *Spatial Agency other ways of doing architecture*. London: Routledge.

Atelier Novembre. (2009). *104. Reconversion des anciennes pompes funèbres de Paris en centre de création artistique, le 104*. Bruxelles: Archives d'Architecture Moderne.

---

<sup>12</sup> Tradotto letteralmente dal francese come “rifugio”, termine usato dal direttore artistico in diverse occasioni per definire il Centquatre.



# Il riuso e l'occupazione degli spazi pubblici abbandonati. Strumenti per la tutela di processi urbani spontanei

**Anna Maiello**

MSc in Architecture and Landscape.  
Ricercatrice indipendente  
Email: [maiello.anna@gmail.com](mailto:maiello.anna@gmail.com)

**Elena Ferrari**

MSc in Architecture and Landscape.  
Ricercatrice indipendente  
Email: [elli.ferrari@gmail.com](mailto:elli.ferrari@gmail.com)

## Abstract

Lo sviluppo della città e l'espansione urbana monofunzionale, entrati in crisi a partire dai fenomeni post industriali, hanno portato a molti scompensi dal punto di vista ambientale ed economico. Uno degli effetti è l'aumento progressivo del consumo di suolo che, assieme a un modello di pianificazione urbana non sempre efficace e spesso influenzato da interessi di mercato, hanno portato, oltre a conseguenze ecologiche importanti, alla produzione di scarti urbani: edifici e spazi pubblici e privati abbandonati.

Negli ultimi anni molti processi nati dal basso sono stati motori di rigenerazione urbana attraverso esperienze di occupazione, riappropriazione e recupero delle aree abbandonate della città.

La ricerca indaga alcune esperienze di recupero urbano in cui, attraverso il dialogo tra amministrazioni locali e cittadinanza attiva in processi di occupazione spontanei, è tutelata la qualità dei luoghi dal punto di vista sociale e di sviluppo urbano sostenibile.

Verranno presentati i casi studio di Napoli e il caso dei "Giardini Condivisi" a Milano con una particolare attenzione alla lettura della tema dei beni comuni.

**Parole chiave:** community, urban regeneration, public spaces.

## 1 | Spazi pubblici abbandonati in Italia e strumenti di rigenerazione urbana

I processi di deindustrializzazione iniziati nella seconda metà del secolo scorso hanno prodotto frammenti di città fatiscenti, in abbandono e sottoutilizzati. Con la recente crisi economica si è resa evidente la necessità di rigenerare e riattivare il patrimonio esistente «in una prospettiva di medio-lungo periodo, salvaguardano l'ambiente, il paesaggio e limitando il consumo di suolo agricolo in una chiave di sviluppo sostenibile» (Arcidiacono, Bruzzese, Gaeta, 2015). In Italia dove il consumo di suolo è ancora molto elevato (i.e. 8 m<sup>2</sup>/sec. negli ultimi 50 anni (ISPRA 2015)) quello del recupero urbano è una strada ampiamente perseguita dalle amministrazioni pubbliche, in virtù di un risparmio delle scarse risorse economiche e grazie ad una cittadinanza più attiva e più attenta allo spazio urbano e alle sue potenzialità.

In Italia si è avviato un percorso di federalismo demaniale (art. 56 bis D.L.69/2013) rivolto a valorizzare i numerosi beni pubblici abbandonati. Si parla di caserme, ville, edifici storici di vario tipo di proprietà dello stato che, al fine di recuperare risorse economiche, ha messo in vendita gran parte del patrimonio pubblico. Molti di questi spazi sono stati ceduti dallo stato alle municipalità, aggravando la già difficile gestione economica locale acuitasi con la crisi. Tale operazione di valorizzazione è stata condotta sulla base dell'offerta, in un'idea di fiducia nei confronti del settore immobiliare, entrato tuttavia in crisi, e non più in grado di rispondere adeguatamente alla domanda come in passato per la scarsità delle risorse economiche. Per effetto di questa operazione si è avuto una grande quantità di beni invenduti ed operazioni immobiliari in stallo (Micelli, Mangiarlardo, 2017).

Se da un lato si assiste quindi ad un mercato immobiliare "immobile", dall'altro la crisi ha prodotto esperienze innovative dal basso di riappropriazione degli spazi abbandonati attraverso diverse forme. Un esempio è il riutilizzo temporaneo di spazi da parte della classe cosiddetta creativa che ha occupato edifici abbandonati per organizzare attività artistiche, culturali o di impronta sociale per un periodo breve. Tali esperienze, comuni a diverse città europee già a partire dalla fine del secolo scorso, hanno fatto emergere nuovi strumenti politici di negoziazione tra amministrazione e cittadinanza (Inti, 2011).

Dal punto di vista dell'intervento pubblico nei processi di recupero dei beni abbandonati, aldilà delle politiche di riqualificazione urbana, esistono esperienze diverse di relazioni tra le amministrazioni e la cittadinanza attiva. A Milano il Comune interviene generalmente attraverso bandi per il finanziamento pubblico-privato di progetti di riattivazione e riuso di edifici vacanti, a favore del terzo settore e della classe creativa (es. BASE), al fine di supportare esperienze innovative<sup>1</sup>.

Torino, che sin dagli anni '90, periodo delle grandi dismissioni industriali, si è mossa in direzione del recupero urbano, ha una tradizione di programmi che includono la partecipazione dei cittadini e di interesse sociale (es. AxTO, Case del Quartiere).

Uno degli strumenti utilizzati in alcune città italiane è quello dei beni comuni, che si è diffuso a partire dai referendum sull'acqua e che si riconnette al discorso internazionale sui *commons*. Il movimento sui beni comuni nasce in reazione ad un processo di privatizzazione e alienazione dei beni pubblici che, attraverso il federalismo demaniale, trasferisce i beni agli enti locali obbligando la messa a reddito degli stessi.

Senza entrare nel merito degli aspetti giuridici ed economici del tema, è interessante in questa sede sottolineare che, attraverso il tema dei beni comuni, si mette in discussione il ruolo dello stato come proprietario del bene pubblico, riconducendolo alla funzione di amministratore per conto della collettività. Si reintroduce lo strumento degli usi civici e dei diritti collettivi secondo i quali la PA non si comporta come proprietario che concede il bene ad un gruppo ristretto, ma si riconosce l'uso collettivo a condizione che sia garantita l'accessibilità, l'inclusività, l'imparzialità e la fruibilità (Capone, 2016).

Questo percorso è stato intrapreso diffusamente nella città di Napoli, con gli spazi "liberati", a Torino con l'esperienza della Cavallerizza e recentemente a Palermo con l'Assemblea di Montevergine.

## 2 | Casi studio

### 2.1 | Napoli: gli spazi "liberati" come beni comuni

All'indomani dell'insediamento al Comune di Napoli nel 2011, la prima giunta dell'attuale sindaco Luigi de Magistris istituisce l'Assessorato ai beni comuni «con specifiche deleghe a beni comuni, democrazia partecipativa, processi di trasformazione e gestione partecipata delle aree negate e proprietà collettive democratiche» (D.G.C. 1 Giugno 2016, n.446). Seguono una serie di atti amministrativi a tutela dei beni comuni per i quali si intende superare il concetto di pubblico-privato e proprietà-gestione, a favore di un governo partecipato.

In controtendenza all'indirizzo delle istituzioni di alienazione e vendita del patrimonio pubblico, l'Amministrazione di Napoli, sulla spinta di esperienze cittadine nate dal basso, riconosce e promuove la salvaguardia ed il recupero di alcuni beni immobili inutilizzati come un'opportunità per la collettività. Oltre ai servizi che generalmente sono riconosciuti come beni comuni (es. acqua, lavoro, scuola), il Comune ritiene che, per la funzione sociale che svolgono sul territorio alcune realtà che occupano immobili pubblici abbandonati, tali strutture possano essere annoverate alla categoria di beni comuni. L'Amministrazione sottolinea inoltre che, in una logica di valorizzazione del patrimonio immobiliare, non è perseguito l'interesse finanziario, ma il capitale sociale e l'esternalità economiche positive prodotte in questi spazi (reddito civico). In virtù di ciò, rimanendo proprietaria del bene, la PA assume gli oneri di gestione e le operazioni necessarie a garantire l'accessibilità pubblica alle strutture. I gruppi che occupano gli spazi procedono invece con operazioni di autorecupero per la manutenzione ordinaria.

Gli indirizzi adottati e sopra descritti sono contenuti nella delibera n.444/2016 che annovera alla categoria di beni comuni 7 strutture abbandonate ed occupate da gruppi cittadini, localizzate nel centro storico, o in contesti di forte interesse politico ed economico (Bagnoli). La delibera è frutto di un percorso iniziato nel 2012 di dialogo tra il Comune di Napoli ed il collettivo "La Balena" che nel marzo di quell'anno occupa la struttura dell'ex Asilo Filangieri, destinato nel 2009 a sede del Forum Universale delle Culture. La presa di quel luogo era soprattutto un atto simbolico rivolto a manifestare il disaccordo rispetto all'affidamento di quel bene ad una Fondazione che, secondo i soggetti promotori dell'occupazione, sarebbe basata su una produzione culturale ristretta ad un network specifico di artisti e senza reali ricadute sul territorio, e a denunciare i tagli alla cultura sulla scia di quanto stava accadendo in altri contesti italiani come il Teatro Valle a Roma. Alla vicenda prendono parte diversi attori non solo provenienti dal mondo della produzione culturale e artistica, ma anche tecnici e giuristi, con l'obiettivo di intavolare un dialogo con le istituzioni per

---

<sup>1</sup> L'esperienza di riuso di spazi abbandonati a Milano sono state illustrate da Claudio Calvaresi in occasione di un ciclo di seminari tra aprile e maggio 2017 presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Napoli Federico II sul tema del riutilizzo dei contenitori dismessi.

individuare gli strumenti più adatti a tutelare quel bene e le attività di interesse collettivo che al suo interno si stavano portando avanti. Non si voleva seguire il percorso più diffuso della cessione per assegnazione, secondo cui l'istituzione pubblica cede il patrimonio ad un terzo che lo mette a reddito sottraendolo però così all'uso collettivo. Se i beni sono amministrati senza fini di lucro direttamente da gruppi che garantiscono il libero accesso, l'uso non resta esclusivo ad un gruppo di persone, ed è tutelata la pubblica utilità del bene (Micciarelli, 2014). Si sceglie di utilizzare lo strumento degli usi civici e collettivi, presente nel diritto italiano ed utilizzato soprattutto per i beni agricoli ad inizio del XX sec., e che definisce la non esclusività del bene e garantisce l'uso alla collettività.<sup>2</sup>



*Figura 1* | Assemblea della rete sui beni comuni di Napoli presso l'ex oratorio di Santa Fede, 2017 Fonte: Foto di Anna Maiello.

Dal 2012 l'Asilo è un centro di produzioni artistiche indipendenti dove si svolgono attività gratuite ed aperte a tutti (laboratori di danza, sale prove, teatro, fotografia). Le opere di manutenzione ordinaria sono ad opera degli abitanti dello stabile (in parte già ristrutturato dall'Amministrazione per ospitare il Forum delle Culture), mentre la sorveglianza e le utenze sono coperte dal Comune. La dichiarazione di uso civico e collettivo urbano funge da regolamento e contiene le informazioni relative alla gestione degli spazi. Qui, come in tutti gli altri spazi dichiarati beni comuni dall'amministrazione comunale, esiste un'Assemblea di autogestione ed autogoverno che si riunisce periodicamente e dove le decisioni sono prese all'unanimità. Oltre all'assemblea esiste un Comitato dei Garanti che prevede la partecipazione di un membro della PA e Tavoli Tematici di programmazione delle attività. Secondo un processo di rigenerazione urbana le attività all'interno degli spazi non sono permanenti e si cerca di promuovere il ricambio degli abitanti.

Sulla scia del percorso intrapreso a l'Asilo, negli anni sono stati occupati altri spazi pubblici abbandonati in città recentemente riconosciuti come beni comuni attraverso la delibera citata: l'ex scuola Schipa, un'occupazione a scopo abitativo che dal 2011 funge da sportello per la casa; l'ex convento delle Teresiane di Materdei (dal 2012 Giardino liberato di Materdei) dove si svolgono attività sportive, orto, musica e teatro; la Casa del Popolo, ex villa Medusa a Pozzuoli, occupata nel 2013 in una zona ad alto interesse commerciale, in prossimità di Bagnoli dove è localizzato il Lido Pola, occupato nel maggio 2013; l'ex oratorio di Santa Maria della Fede ("Santa Fede Liberata") occupato nel dicembre 2014, localizzato nel centro storico e dove trovano spazio molti artigiani della città che contribuiscono alla manutenzione dello stabile; l'ex carcere minorile Filangieri ("Scugnizzo Liberato") localizzato al centro storico in un contesto popolare privo di spazi pubblici aperti e di svago, occupato dal 2015; infine l'ex Ospedale Psichiatrico Giudiziario simbolicamente rinominato "Je so' Pazzo" (dal titolo di una famosa canzone napoletana) che, tra le varie

<sup>2</sup> La vicenda dell'ex Asilo Filangieri è stata illustrata da Giuseppe Micciarelli in occasione di un ciclo di seminari tenuti tra aprile e maggio 2017 presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Napoli Federico II sul tema del riutilizzo dei contenitori dismessi.

attività, ospita uno sportello medico ed una camera del lavoro popolare e fornisce assistenza agli immigrati.



Figura 2 | ex OPG “Je So’ Pazzo”, 2017 Fonte:Foto di Marco Daucher.

## 2.2 | Milano e i giardini condivisi

Milano è stata teatro negli ultimi anni di diversi processi di appropriazione e occupazione da parte dei cittadini di spazi urbani abbandonati, sfuggiti all’edificazione. Dove forme tradizionali di pianificazione hanno fallito e non sono riuscite ad assorbire pienamente il potenziale di queste aree, spesso usi spontanei di colonizzazione e riuso temporaneo hanno innescato processi di rigenerazione urbana imprevisti (Inti, 2011). Si tratta di esperienze che concorrono alla rigenerazione urbana, tramutandosi in produttori e incubatori di risorse per la città: sociali, economiche ed ecologiche.

Con l’aumento della nuova edificazione e il consumo di suolo che ha visto Milano protagonista negli ultimi anni, sempre più iniziative dal basso, per lo più associazioni di quartiere, hanno manifestato la volontà e l’esigenza di occupare e gestire aree in disuso, quasi sempre ai fini di conversione a verde pubblico e orticoltura. Queste storie puntuali si sono rese testimoni di esigenze concrete per la realtà urbana e si sono sommate fino a diventare un fenomeno di rilievo per il Comune di Milano e un caso si studio per l’università (es. Agricity<sup>3</sup>, Temporiuso<sup>4</sup>)

Nel 2010, attraverso la delibera n. 2684, sono state approvate le «linee di indirizzo per la concessione di particelle orticole da parte delle zone di decentramento», facendo un passo avanti verso l’utilizzo di zone marginali e sottoutilizzate al fine di promuovere giardini coltivabili che fungano da catalizzatori sociali. Gli “orti comunali” sono però realtà riservate ad un’utenza limitata e vengono regolati da specifiche linee guida riguardo la progettazione delle aree e l’assegnazione delle particelle orticole. I costi di affitto, il decentramento rispetto alla città e il processo burocratico di assegnazione, ostacolano il facile accesso all’utenza<sup>5</sup> (Fig.3).

<sup>3</sup> Agricity è un progetto di collaborazione tra l’assessorato Assessorato all’Urbanistica, Verde e Agricoltura del commune di Milano e il di Dip. di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente costruito del Politecnico di Milano, finalizzato alla tutela e promozione del paesaggio agrario Milanese e di pratiche di orticoltura urbana.

<sup>4</sup> Temporiuso è un’associazione culturale per la promozione di progetti di riuso temporaneo di spazi in abbandono, fondata da Isabella Inti, Valeria Inguaggiato, Giulia Cantaluppi, Andrea Graglia e Matteo Persichino. Attualmente Temporiuso è anche un corso di perfezionamento presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano.

<sup>5</sup> Nel 2013 sono avvenute proteste contro l’adeguamento Istat (1,45 euro/mq all’anno) e gli adempimenti burocratici per l’assegnazione degli orti urbani al Parco delle Cave a Milano.



*Figura 3* | Orti comunali in via dei Calchi Taeggi a Milano in stato di abbandono realizzati dopo la delibera n.2684 del 2010, 2012.  
Fonte: Foto di Elena Ferrari, scattata durante la ricerca per l'articolo "Agricoltura urbana" pubblicato sul sito Domusweb il 20 Marzo 2012.

Nel 2011 un gruppo di cittadini residenti del quartiere Isola, a seguito della chiusura nel 2007 dei Giardini di via Confalonieri per l'edificazione delle aree ex-Varesine, Porta Garibaldi e Isola, prevista dal masterplan del Progetto "Porta Nuova", si unisce nell'associazione Isola Pepe Verde, al fine di convertire uno spazio abbandonato comunale tra via Pepe e via Borsieri, in un giardino condiviso. Nel 2013 il Comune di Milano, attraverso le modalità indicate nella delibera di Giunta n.1143 del 25 maggio 2012, firma la convenzione con l'associazione per la realizzazione del progetto.

Con la delibera n°1143 si avvia un «processo sperimentale per la gestione del verde e per la valorizzazione degli spazi, attraverso la collaborazione tra istituzioni ed associazioni di cittadini, che vogliono prendersi cura collettivamente del bene pubblico» (D.G.C. 25 Maggio 2012, n.1143), sottolineando che una delle tipologie di bene pubblico sono le aree in stato di abbandono. Secondo la delibera gli spazi in stato d'abbandono possono essere valorizzate attraverso "giardini condivisi", modello che già esiste in molte realtà europee (es. Londra, Parigi, Berlino<sup>6</sup>). Le aree vengono concesse ad associazioni senza scopo di lucro che si occupino della manutenzione e che abbiano interesse a incentivare attività pubbliche, aperte al quartiere, ai fini di coesione sociale. Il comune provvede a garantire i servizi minimi per i giardini (allaccio alla rete idrica, potatura delle piante e smaltimento di masserie ingombranti) rientrando in un quadro economico sostenibile per l'amministrazione comunale.

In questo modo Milano ha cercato di regolamentare attività finora spontanee di recupero del verde di luoghi lasciati all'incuria come cortili di scuole, ospedali e aiuole condominiali (D'Onofrio, Talia, 2015). Il caso emblematico di Isola Pepe Verde ha aperto la strada ad un dibattito su come le necessità della comunità, attraverso azioni spontanee dal basso, possa aver voce all'interno della rigenerazione urbana e come un intervento minimo sia una soluzione per far fronte alla scarsità delle risorse economiche e possa essere una strada percorribile per il processo progettuale di spazi abbandonati.

<sup>6</sup> a Londra, il *London Allotment Network*, a Parigi, la *Fédération Nationale des Jardins Familiaux et Collectifs*, a Berlino il *Kleingarten Bund*.





*Figura 4* | Area tra via Borsieri e via Pepe a Milano prima della conversione a giardino condiviso “Isola Pepe Verde”. Sullo sfondo il cantiere delle due torri del progetto “Bosco Verticale”, 2012. Fonte: Foto di Elena Ferrari, scattata durante la ricerca per l'articolo “Agricoltura urbana” pubblicato sul sito Domusweb il 20 Marzo 2012.

### 3 | Conclusioni

I casi studio di Napoli e Milano, descrivendo i temi dell'abbandono e dei processi informali di recupero, mettono in luce come nel panorama italiano alcune di queste strategie siano vincolate al potere decisionale di amministrazioni locali, soggette per natura a una visione politica temporanea e labile. Nonostante questo, la chiave di lettura di tali processi nelle due città si sta verificando vincente sotto diversi punti di vista. Le delibere n.444/2016 del Comune di Napoli e n.1143/2012 del Comune di Milano riconoscono l'importanza di esperienze di recupero urbano informali, accettandone implicitamente il loro valore sociale e comunitario e la sfida di dialogo con i cittadini, che sono costituiti parte integrante dell'intervento di rigenerazione. Questi atti comunali, inseriti in uno scenario storico di crisi nazionale, rivelano inoltre come interventi che non si avvalgono dell'impiego di finanziamenti onerosi da parte delle amministrazioni siano economicamente sostenibili e facilmente attuabili<sup>7</sup>.

Sia nel caso di Napoli che in quello di Milano, le delibere sopra citate non prevedono un guadagno immediato sui progetti di recupero urbano; la gestione è affidata agli utenti che, senza scopo di lucro, abbiano interesse nel prendersi cura di un bene pubblico a disposizione della comunità. Questo approccio non esclude una potenziale rivalutazione economica delle aree e degli edifici interessati negli anni, ma predilige un processo di evoluzione del progetto e di visione del cambiamento a lungo termine, tutelando le qualità e le tempistiche del processo di riqualificazione dal basso. Dal punto di vista sociale le esperienze descritte evidenziano la nascita di nuove centralità urbane, in cui diverse realtà hanno colto la potenzialità del mettersi in rete a favore di una produzione culturale e sociale per il bene comune. Sotto il profilo temporale il dialogo con le PA ha condotto all'utilizzo di strumenti che prediligono l'uso del bene a lungo termine, a differenza della concessione dello spazio per un periodo definito. Lo strumento della delibera restituisce il bene alla comunità e tutela l'uso collettivo, tuttavia esso rimane soggetto alla linea politica dell'amministrazione<sup>8</sup>.

Attraverso la strategia dei beni comuni viene riletta la dicotomia pubblico-privato che ha caratterizzato un'urbanistica degli ultimi anni ed è salvaguardata la natura dell'intervento pubblico a favore della colletti-

<sup>7</sup> Il progetto dei “Giardini Condivisi” del Comune di Milano ha visto un'adesione importante da parte della cittadinanza. Attualmente si contano più di dieci giardini condivisi in città, nati dalla richiesta di associazioni di quartiere che, in alcuni casi, già da tempo avevano utilizzato le aree in disuso (es. Giardino comunitario Lea Garofalo) a scopo comunitario.

<sup>8</sup> A Napoli l'amministrazione del sindaco de Magistris ha un chiaro indirizzo a favore dei beni comuni e degli immobili pubblici abbandonati. Esiste il rischio che un'amministrazione futura possa scegliere una linea di condotta diversa per l'utilizzo degli spazi abbandonati.



vità. Con la concessione di beni non utilizzati a uso civico e collettivo si dichiara di rinunciare ad un progetto di riqualificazione dall'alto, a favore della valorizzazione di realtà costituite in maniera spontanea. Le strategie analizzate sono esperienze sperimentali e in divenire che mettono in luce come alcuni eventi legati alla crescita urbana contemporanea e all'utilizzo degli spazi vedano nell'istituzionalizzazione il riconoscimento di un ordine e di un valore. Se l'informale non è ciò che è nascosto, né ciò che è stravagante, ma ciò che si istituzionalizza in altro modo, a lato della società, privilegiando strategie dal basso (Bianchetti, 2003), il tema dei beni comuni, è un esempio di strada percorribile. In una visione più ampia ci si dovrebbe interrogare su come questi processi possano indirizzare strategie di rigenerazione a livello nazionale e su nuove sensibilità nel processo di progettazione urbana.

### Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono A., Bruzzese A., Gaeta L., Pogliani L. (2015), *Governare i territori della dismissione in Lombardia. Caratteri contesti prospettive*, Maggioli Editore.
- Armondi S. (2012), "Quale urbanistica dopo la crescita? Riflessioni sul nesso dismissione/riuso", in *Urbanistica*, n.149, pp. 120-126, INU.
- Bianchetti C. (2003), *Abitare la città contemporanea*, Skira editore.
- D'Onofrio, Talia M. (2015), *La rigenerazione urbana alla prova*, F. Angeli
- Capone N. 2106, "Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali", in *Politica del Diritto*, vol. 4/2016, pp. 597-636, il Mulino.
- ISPRA, 2016, *Consumo di suolo dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*.
- Inti I., Ingaggiato V., (2011), Riuso temporaneo, in "Territorio", n. 56, pp. 14-17.
- Micciarelli C., 2106, "Le teorie dei beni comuni al banco di prova del diritto", in *Politica & Società*, vol.1/2014, pp. 123-142, il Mulino.
- Mangialardo A., Micelli E. (2017), *Riuso urbano e immobili pubblici: la valorizzazione del patrimonio bottom up*, in "Territorio", 79: 109-117.
- Oswalt P. (a cura di) (2006), *Shrinking cities*. Volume 1, international research, Hatje Cantz Verlag, Ostfildern-Ruit.
- Sampieri A. (2008), *Nel Paesaggio*, Donzelli editore.

### Sitografia

- Delibera sui beni comuni di Napoli D.G.C. 1 Giugno 2016, n.446 *Ricognizione ex deliberazione di Consiglio Comunale n. 7/2015. Individuazione di spazi di rilevanza civica ascrivibili al novero dei beni comuni. Comunicazione al Consiglio Comunale*. Disponibile sul sito del Comune di Napoli  
<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>
- Dichiarazione di uso civico e collettivo dell'ex Asilo Filangieri consultabile alla pagina  
<http://www.exasiloilangieri.it/regolamento-duso-civico/>
- Informazioni sulle attività presso lo "Scugnizzo Liberato" sono disponibili all'articolo  
<http://www.outsidersmusica.it/recensione/scugnizzo-liberato/>
- Informazioni sulle attività dell'ex OPG "Je So' Pazzo"  
<http://jesopazzo.org/>
- Informazioni sulle attività dell'ex convento delle Teresiane di Materdei  
<https://giardinoliberato.wordpress.com/>
- Informazioni sulle attività dell'ex oratorio di Santa Maria della Fede  
<https://santafedeliberata.jimdo.com/>
- I Giardini Condivisi e D.G.C. 25 Maggio 2012, n.1143 disponibile sul sito del Comune di Milano  
[http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/vivicitta/verde/partecipazione/giardini\\_condivisi](http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/vivicitta/verde/partecipazione/giardini_condivisi)
- Informazioni sulle attività di Agricity  
<http://www.agricity.it/>
- Informazioni sulle attività di Temporiuso  
<http://www.temporiuso.org/>
- Informazioni su Isola Pepe Verde  
<https://isolapepeverde.wordpress.com/>

# L'esperienza dei giardini condivisi a Milano tra pratiche di riuso informale e governo dei processi urbani

**Andrea Mora**

Politecnico di Torino

Dipartimenti Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Politecnico di Torino

Email: [andrea.mora@polito.it](mailto:andrea.mora@polito.it)

**Emanuele Garda**

Politecnico di Milano

DASTU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [emanuele.garda@polimi.it](mailto:emanuele.garda@polimi.it)

## Abstract

La mediazione tra determinate pratiche di riuso degli spazi inutilizzati (considerate tollerabili) e le esigenze di governo, hanno portato alla formazione di politiche pubbliche che, operando attraverso delle consapevoli o inconsapevoli riduzioni (Lefebvre 1980; Bianchetti 2016), hanno favorito il coinvolgimento diretto di alcuni soggetti e, al contempo, limitato l'accesso ad altri. Il presente contributo, attraverso l'osservazione di due esperienze milanesi, prova a ricomporre i legami che intercorrono tra l'esercizio di governo urbano e i dinamismi delle azioni sociali, giungendo ad uno specifico approfondimento delle modalità di riconoscimento dell'alterità e delle differenze. Le proposte di riuso con la formula del giardino condiviso delle aree oggi note come Giardino Comunitario Lea Garofalo e Isola Pepe Verde, nascono dalla volontà di restituire alla cittadinanza uno spazio collettivo (Amin 2008), riscattando dei luoghi temporaneamente inutilizzati ed in forte stato di degrado. Le iniziative, nate pochi anni fa in maniera informale, hanno portato all'appropriazione di due differenti aree, alla loro risignificazione ed al successivo riconoscimento formale. Il dibattito innescato attorno al riutilizzo di questi "spazi vacanti" (Northam 1971; Németh, Langhorst 2014) ha contribuito ad un cambio di passo nelle politiche comunali milanesi con l'approvazione della delibera della Giunta comunale n.1143 del 25/05/2012 per "la realizzazione di giardini condivisi su proprietà comunali" aprendo a sperimentazioni per il recupero di spazi aperti inutilizzati mediante il coinvolgimento di associazioni presenti nel territorio.

**Parole chiave:** brownfields, urban renewal, social practices.

## 1 | Spazi in cerca di un nuovo equilibrio

Nelle città e nei palinsesti quotidiani in cui le popolazioni si incontrano, si scontrano e si mescolano (Pasqui, 2008), accanto ai luoghi dominati, riconosciamo degli "spazi di fuga" (Amin e Thrift, 2005) in cui l'immaginazione ha modificato le consuetudini attraverso nuove azioni sociali. Lo spazio è quindi il mezzo attraverso il quale alcuni comportamenti riescono ad emergere attraverso il dialogo, la mediazione e lo scontro con altri ordinamenti, presentandosi come qualcosa in più di un "teatro" nel quale si svolgono i comportamenti degli attori sociali (Goffman, 1978). Siamo in presenza di forze in competizione che generano azioni, frutto di pretese rivali nella definizione dei significati ad essi attribuibili (Massey, Jess, 2001); luoghi del conflitto, in quanto su di essi convergono interessi contrastanti e rapporti di forza divergenti (Lefebvre, 1991).

Spesso accade che negli spazi inutilizzati si contrappongano forze che agiscono a più livelli. Le prime sono quelle istituzionali delle tecniche a disposizione delle amministrazioni, dei piani e dei programmi che hanno investito tali spazi di possibili futuri (Lefebvre, 1991). Le seconde sono forze portatrici di interessi individuali o di gruppi ristretti, tra le quali forse meno evidenti, attivatrici di processi che contrastano con l'ordinarietà, rifuggendo da visioni predeterminate e che dunque tentano di differire (Lefebvre, 1980). Queste differenze, non potendo essere cancellate, hanno davanti a loro almeno tre strade: essere respinte in altri luoghi, produrre una qualche controffensiva o arrivare ad una forma di mediazione.

Nel presente contributo sono richiamate due realtà milanesi appartenenti al progetto dei Giardini Condivisi, casi emblematici in cui l'attività di mediazione tra i vari attori coinvolti, ha saputo influenzare

l'operato del Comune indirizzandolo verso una innovazione amministrativa e procedurale<sup>1</sup> (Daglio, Gerson, Kitchen, 2015). Si tratta di iniziative che evocano alcune tematiche. In primo luogo, suggeriscono possibili tattiche per il riuso di quelle "porosità sottili" (Viganò, 2010) presenti negli spazi urbani che si inseriscono nella riflessione sui nuovi paradigmi e sulla necessità di riciclare la città (Ricci, 2012). Al tempo stesso, richiamano l'idea di campagna urbanizzata (Donadieu, 2006) e di *agricivismo* inteso come ritorno delle pratiche connesse alla coltivazione per il miglioramento della vita civica e della qualità del paesaggio (Inghersoll et al., 2007). Queste esperienze di mediazione hanno tentato di rispondere a conflitti di varia natura configurandosi come luoghi privilegiati per l'incontro-confronto tra sentimenti, esperienze e ideologie portatrici di interessi collettivi. Processi lunghi, accompagnati da meccanismi di soppressione di alcune peculiarità, che trasformati dalla discussione hanno riempito di significati nuovi e differenti gli spazi in questione (Lefebvre, 1980). La possibilità che all'interno di un territorio amministrato si sviluppi un certo tipo di alterità resta infatti subordinata alla soppressione di quelle differenze considerate incompatibili: si inducono delle particolarità internamente accettabili, per ridurre differenze che non possono esserlo (Lefebvre, 1991). Lo scontro tra poteri si palesa infatti in tattiche che vengono messe in campo per orientare il comportamento ed è utile saperle riconoscere per non scivolare in banali considerazioni:

«se è vero che il reticolo della 'sorveglianza' si precisa e si estende ovunque, tanto più è urgente svelare in che modo l'intera società non si riduca ad esso; quali procedure comunemente diffuse (anch'esse 'minuscole' e quotidiane) vengano adottate per eludere i meccanismi della disciplina conformandovisi ma solo per aggirarli; e infine quali "modi di fare" costituiscano la controparte [...] delle tecniche silenziose utilizzate per assicurare l'ordine politico e sociale» (De Certeau, 2001: 9).

Il rischio è che in talune iniziative amministrative vi sia una spinta all'omologazione delle pratiche di cittadinanza, poiché private indirettamente della spontaneità e sospinte all'uniformità al fine di essere controllate. Attraverso delle riduzioni, cioè il passaggio della differenza all'indifferenza, dall'unicità alla ripetitività, dal complesso al semplice, si garantisce la governabilità dell'urbano (Lefebvre, 1980). L'uso che viene fatto della pianificazione urbanistica è un esempio di riduzione in funzione della volontà politica, poiché con i propri strumenti persegue il controllo sui comportamenti di individui e territorio, producendo delle politiche, per loro stessa natura limitate<sup>2</sup>, che l'operatore pubblico può adoperare in un'ottica riduzionistica. È dunque possibile riconoscere un problema di equilibrio tra l'esercizio del governo urbano e i dinamismi delle azioni sociali:

«[s]e da una parte infatti il pieno dispiegarsi delle pratiche sociali finirebbe per determinare una situazione di caos e di impossibile convivenza, dall'altra una pratica di governo che non lasciasse margini operativi alle pratiche sociali finirebbe per condannare quella comunità al ristagno» (Indovina, 2005: 48).

Attraverso il confronto di due casi studio, il presente contributo vuole ricondurre il ragionamento a tre fattispecie: indagare gli aspetti dell'innovazione istituzionale messa in campo dall'amministrazione milanese a fronte ad una specifica istanza; porre l'accento sul carico di responsabilità che i vari attori sono chiamati a sostenere per la fornitura e la gestione dei servizi; indagare la capacità dell'attore pubblico di riconoscere determinati comportamenti e di governarli.

## 2 | Due esperienze a confronto

Le iniziative del Giardino Comunitario Lea Garofalo e di Isola Pepe Verde a Milano, si posizionano in uno spazio intermedio di mediazioni in continua tensione dialogica tra comportamenti formalizzati e libertà di espressione, con un percorso inedito orientato alla ricostruzione dei luoghi e la produzione di politiche. Il riuso di queste aree nasce dalla volontà di alcuni cittadini di restituire alla collettività uno spazio ad uso quotidiano, liberamente accessibile (Amin, 2008). Le spinte all'azione emergono, per il Giardino Comunitario Lea Garofalo, nell'area Bastioni di Porta Volta-Via Montello dopo il 2009, quando la Piccola Scuola di Circo milanese viene rilocalizzata con l'obiettivo di realizzare sull'area un parcheggio

---

<sup>1</sup> Innovazione in quanto tocca aspetti legati all'originalità dell'iniziativa a livello locale per la realizzazione di una nuova forma (e contenuto) di partenariato, all'effettiva attuazione dell'idea, gli effetti concreti riscontrabili sul territorio e la facile replicabilità della proposta.

<sup>2</sup> Secondo Indovina (2005), si possono riconoscere di tre famiglie di limiti: la prima richiama la difficoltà di coordinamento tra le differenti politiche che tendono a configurarsi come settoriali e chiuse, e dunque poco adatte ad una realtà strutturata su molteplici relazioni; la seconda mette in evidenza l'impossibilità di una politica di prevedere gli effetti indesiderati che andrà a produrre, sia nel proprio campo sia in altri, come ad esempio quando la limitazione di una pratica ne sostiene altre involontariamente; la terza mette in evidenza la tendenza di una politica a bloccare complessivamente lo sviluppo delle pratiche sociali e la loro attivazione.

multipiano. Isola Pepe Verde matura dopo il 2005, con l'inizio dei grandi lavori di intervento dell'area di Porta Nuova. In entrambi i casi si tratta di iniziative nate al di fuori del contesto istituzionale che hanno interessato piccole aree demaniali a breve distanza da interventi di grande rilevanza.

Tra l'ottobre 2010 ed il maggio 2011 un gruppo di cittadini, tra i quali i frequentatori della precedente Piccola Scuola Circo, con il sostegno di soggetti privati, si impegnò nel recupero temporaneo dello spazio di Viale Montello<sup>3</sup>. Così successe anche nel quartiere Isola. Con la privatizzazione dei giardini tra Via Confalonieri e de Castilia e la demolizione della Stecca degli Artigiani, nel 2010, alcuni frequentatori del centro ed altri cittadini si attivarono per la ricerca di un nuovo spazio vacante. Lo trovarono tra Via Pepe e Via Borsieri in un'area utilizzata dal Comune come deposito di materiale edile, residuo di un progetto infrastrutturale degli anni Cinquanta rimasto incompiuto e successivamente occupata da una famiglia indigente.

Si tratta di spazi contesi alle popolazioni marginali che non potrebbero essere definiti come abbandonati *tout court*, ma solo abbandonati dall'amministrazione. Spazi dagli usi informali e stigmatizzati in quanto considerati "abusivi", inadeguati e dunque indesiderati (Cottino, 2003). Sono spazi definibili come *lost spaces*, secondo la definizione di Trancik (1986), che nelle condizioni in cui versano non danno contributi significativi alla collettività, né sono riconducibili ad altre esigenze ed istanze del momento ritenute accettabili. Sono *left-over spaces* (Hudson & Shaw, 2011), residui di precedenti operazioni urbanistiche inconcluse, *spazi interstiziali* (De Solà-Morales, 1995; Tonnelat, 2008) che si configurano come sottoprodotti di processi di urbanizzazione. Aree che proprio per la loro condizione, sono state viste da un preciso gruppo di individui come *spazi del possibile* (Inti, 2014) dalle grandi attese e potenzialità.

Nonostante le buone intenzioni dimostrate con i primi interventi di ricolonizzazione, il processo di accettazione richiese tempo. Nonostante la mobilitazione, finalizzata al coinvolgimento della cittadinanza per la definizione dei progetti, il *training* e formazione degli interessati (su giardinaggio e manutenzione del verde), le azioni simboliche di appropriazione (pulizia delle aree, taglio della vegetazione, lancio di semi, scelta del nome dell'area) e le azioni di *lobbying* e *advocacy* verso gli attori politici locali (raccolta firme, presenza nei consigli comunali, interrogazioni), questi spazi rimasero "ufficialmente" chiusi per molti mesi a causa dello scarso interesse dell'Amministrazione dell'epoca e delle discrasie con gli uffici comunali. La situazione migliorò con il cambio di Giunta comunale tra il 2011 ed il 2012, portatrice di una diversa intenzionalità vicina al sostegno alle realtà di vicinato, e con la formalizzazione della mobilitazione, che portò alla creazione delle associazioni di Giardini in Transito nel 2012 e di Isola Pepe Verde nel 2010, rendendo i referenti credibili e soggetti a responsabilità. Questo percorso di istituzionalizzazione portò alla stipula di apposite convenzioni tra l'associazione Giardini in Transito e il Settore sport del Comune (nel 2012) e tra Isola Pepe Verde e la Direzione del Settore Zona 9 (nel 2013) per la gestione con la formula del comodato d'uso gratuito delle aree, così come indicato in una delibera di Giunta Comunale del maggio 2012. Comodato inizialmente rinnovato di anno in anno e poi esteso al triennio. Le associazioni sono tuttora i gestori dei giardini, per la loro manutenzione si avvalgono di importanti collaborazioni con realtà della zona, tanto che non è possibile definire quelle aree solo come degli spazi verdi e ricreativi, ma anche come spazi sociali e culturali, strumenti didattici e integrativi, terapeutici per differenti realtà di zona. Il 19 ottobre 2013, infatti, grazie alla sinergia con l'associazione Libera, il Giardino Comunitario di Viale Montello è stato dedicato a Lea Garofalo, testimone di giustizia uccisa nel 2009 dalla 'ndrangheta. Mentre, nella primavera 2014, sono state avviate ulteriori collaborazioni con altre importanti realtà<sup>4</sup>. Simile è il caso di Isola Pepe Verde che fin da subito ha collaborato con Isola Art Centre e Isola Libri, così come nel tempo con altre realtà milanesi<sup>5</sup>. Infine, si segnalano legami di natura più istituzionale con l'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste per la Giornata Nazionale dell'Albero e con il Settore Verde del Comune di Milano per una Collaborazione Tecnica per la pulizia, sistemazione e manutenzione dell'area esterna al giardino.

---

<sup>3</sup> A causa delle difficoltà economiche per la realizzazione del parcheggio multipiano, l'area rimase senza un gestore effettivo diventando rapidamente un luogo degradato.

<sup>4</sup> Il "Centro Psichiatrico Diurno Procaccini" dell'Ospedale Fatebenefratelli, l'associazione italo-cinese "Diamoci la mano", l'associazione "Comunità Nuova" e l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna del Ministero di Giustizia

<sup>5</sup> La rete Libere Rape Metropolitane per la promozione dei giardini condivisi; il centro culturale Zona K; l'azienda EcoriSOLuzioni che nel 2013 ha contribuito alla realizzazione di un impianto fotovoltaico; l'Associazione Musicaingiochi, l'Associazione Culturale Scuola di Arti Circensi e Teatrali in occasione del Milano Clown Festival.

### 3 | Un nuovo dispositivo per il governo delle particolarità

In un momento storico di forte “entropia della sfera pubblica” (Donolo, 2005: 34) i diversi gradi di coinvolgimento delle istituzioni e le diverse forme di produzione delle politiche a partire da processi di rivendicazione ed appropriazione dello spazio da parte della società civile, vanno di pari passo con la capacità dei sistemi di governo di riconoscere le diversità. L’iniziativa dei Giardini Condivisi è nata all’interno di un ampio percorso di innovazione partito negli anni Novanta e volto alla ridefinizione degli assetti di governance locale (Pasqui, 2010; Servillo, Lingua, 2014). Un percorso di innovazione che rappresenta la città come nodo di confronto e scontro di interessi divergenti, che ha prodotto nuovi dispositivi di formazione e gestione dello spazio urbano, più flessibile e in aperto dialogo con l’emergere delle differenze.

Con l’approvazione nel giugno del 2011 di nuove “Linee programmatiche” la nuova Giunta di centrosinistra ha optato per un radicale cambio rispetto ai precedenti indirizzi. Tramite la Delibera n. 1143 del 2012 l’amministrazione ha promosso azioni per una maggiore qualità del vivere urbano mediante il sostegno attivo al Terzo settore. Si è avviato così un progetto sperimentale per la “Gestione del verde e per la valorizzazione di spazi in città”, considerati in condizioni di abbandono e degrado, attraverso la stipula di apposite convenzioni tra il Comune, nella figura decentrata dei municipi, e associazioni.

Perché si arrivi alla stipula delle convenzioni devono essere garantiti alcuni requisiti che riguardano il regime giuridico dei suoli e la loro condizione fisica (sono ammesse solo aree comunali ed in stato di degrado), la destinazione d’uso degli spazi, le attività sull’area e la titolarità dei soggetti beneficiari riguardanti realtà associative senza fine di lucro. Attraverso lo strumento del “Giardino Condiviso” si vincolano eventi pubblici ed attività formative per il rafforzamento della coesione sociale e pratiche di giardinaggio e manutenzione costante per il contrasto al degrado fisico degli spazi, la promozione della conoscenza in campo ecologico e ambientale e il miglioramento percettivo dell’area stessa. Obblighi ai quali se ne aggiungono altri di natura assicurativa, manutentiva e progettuale che la stessa associazione è tenuta a rispettare. Se da un lato l’associazione si fa carico della fornitura di un servizio alla collettività, della sua tenuta, del rispetto di obblighi vincolanti; dall’altro all’amministrazione competono alcuni “impegni” e non obblighi verso la controparte, limitati alla facilitazione delle attività, alla possibilità di allacciamento alla rete idrica ed allo smaltimento delle masserizie. Pertanto, si percepisce uno squilibrio di ruoli nella Delibera e nelle conseguenti convenzioni, così come una asimmetria nella ripartizione delle responsabilità. Squilibrio che è stato evidenziato dalle associazioni stesse e che ha portato nel 2014 all’integrazione delle linee d’indirizzo per il convenzionamento con la previsione dell’introduzione della manutenzione straordinaria del taglio piante e di particolari trattamenti disinfestanti. Si tratta di uno squilibrio relazionale, dovuto ad un assoggettamento di una parte sull’altra (Foucault, 1976, 2009), ma non assoluto e quindi non del tutto impositivo.

### 4 | Istituzionalizzazione e libertà d’azione

Per quanto ogni pratica sociale possa essere destinata ad essere formalmente riconosciuta, è sempre stato difficile far dialogare i tempi del cambiamento con quelli della sedimentazione, e si è sempre arrivati a prediligere gli uni piuttosto che gli altri. In una dimensione di aperto e costante dialogo, come nel caso di Giardini in transito e Isola Pepe Verde con l’amministrazione milanese, il passaggio comune è stato comunque quello dell’istituzionalizzazione. Per quanto questo passaggio possa contribuire a legittimare delle realtà già presenti, l’istituzionalizzazione comporta sempre una estensione di alcuni tipi di comportamento e la limitazione delle possibilità di manifestazione di altri, in altre parole l’affermarsi di un ordinamento. Abitudini e consuetudini contribuiscono a formare nuovi ordinamenti all’interno dello spazio urbano solo se questi sono coerenti con le aspettative di ammissibilità previste; all’opposto, ciò che è informale dovrà seguire percorsi più lunghi e tortuosi (Bianchetti, 2003) e subire inevitabilmente pesanti riduzioni.

Nonostante la ricerca di una nuova *governance* alla scala locale (Swyngedouw, 2005), in costante dialogo con la società civile, le istituzioni pubbliche hanno a disposizione modelli, apparati, ideologie, centralità che usano (più o meno consapevolmente) per contrastare o eliminare le differenze possibili ed istituire particolarità probabili. Sono, secondo Lefebvre (1980), operazioni di riduzione della complessità, che si collocano sul tragitto di qualsivoglia volontà ordinatrice o dominatrice. Quest’attitudine che limita le differenze è chiamata “riduzione” e può essere legittimata quando mette da parte un contenuto per poi ritrovarlo e riconoscerlo, meno quando cerca di riconoscere le differenze per tentare di delimitarle e determinarle utilizzando procedure che tentano di ridurre la conoscenza all’informazione; di portare l’azione e la riflessione a schemi operazionali e tattici; di convertire atti e valori al classificabile, il possibile

al probabile e che, infine, riducono l'eventualità che un evento si verifichi fuori dagli schemi. Tale riduzione è dovuta ad una rinnovata forma di funzionalismo che “celebra capabilities, forze dal basso o utilizza retoriche consensuali che fanno riferimento a nuovi standard, flessibilità, creatività” (Bianchetti, 2016: 14), ma che tenta comunque di ricondurre un'esperienza ad una dimensione controllabile e ripetibile.

Due sono i livelli di riduzione riscontrabili con l'esperienza dei Giardini Condivisi. Il primo è quello che riguarda l'oggetto della delibera a monte, che crea un filtro, un dispositivo per la selezione degli interlocutori, delle proposte ammissibili e delle aree di intervento; il secondo, più a valle, è inerente ai meccanismi regolatori delle convenzioni e ai molti adempimenti previsti per i futuri assegnatari, che limitano il ventaglio delle possibilità di espressione delle associazioni e gruppi di persone negli spazi gestiti dagli stessi. Due livelli che sono emersi dai processi di mediazione tra poche realtà dalle caratteristiche simili (ma non uguali), che all'interno di un percorso lodevole di innovazione amministrativa, hanno prodotto un più limitante modello “pronto all'uso”, inadeguato anch'esso a gestire la complessità dei fenomeni urbani.

## 5 | Conclusioni

Siamo sempre più spesso in presenza di situazioni nelle quali usi dello spazio vengono promossi da differenti realtà, formate da liberi cittadini, associazioni e dalle stesse istituzioni pubbliche: un connubio di energie e forze differenziali che agiscono su determinati spazi portando alla definizione ed alla produzione di nuove forme di città (Lefebvre 1980). Se i progetti del Giardino Lea Garofalo e di Isola Pepe Verde sono riusciti a realizzarsi e mantenersi è perché si sono imposti come percorsi innovativi per la socializzazione del pubblico interesse (Donolo, 2005). Vi è stata inoltre una precisa intenzionalità politica in appoggio a tali iniziative, che grazie ad una vocazione pluralista e riformista ha reso possibile un'intesa istituzionale prima non possibile (attraverso le delibere) e tangibile attraverso partnership (le convenzioni) (Ciaffi, Mela, 2011). Partnership poste a garanzia della collettività, perché è solo all'interno di una piena affermazione dell'interesse generale che le azioni sociali possono sperare di essere riconosciute. Tuttavia una volta riconosciute, queste pratiche non possono essere sovraccaricate di responsabilità e allo stesso tempo costrette all'interno di rigidi ordinamenti che pongono l'accento su regolazioni, *standard setting*, affidabilità, certificazioni, accreditamenti. L'istituzionalizzazione è seguita da norme, ma la realtà è molto più complessa di come questi dispositivi riescano a governarla. Bisogna allora allontanare l'idea che l'esperienza di Giardini Condivisi abbia prodotto strumenti maggiormente dinamici e flessibili per il riconoscimento delle molteplici forme di riuso dello spazio, anzi, tali strumenti risultano essere in fondo rigidi e sbilanciati. Operare infatti sull'oggetto giuridico-formale (le convenzioni) è più semplice che non operare sulla natura dell'approccio stesso al problema, rendendolo capace di rispondere ad esigenze differenti (Butera, 2007). Vi è stata così la tendenza a limitare il ventaglio degli interlocutori e delle possibili istanze ad un elemento controllabile perché alla fine:

«solo una minoranza di soggetti è in grado di disporre degli strumenti politici, economici ed organizzativi per sfruttare le proprietà acquisitive di diritti come l'autonomia negoziale e la libertà di associazione» (Mazza, 2015: 122).

Lo slittamento dall'aspetto prettamente giuridico istituzionale a quello organizzativo e cognitivo (Butera, 2007), ha come presupposto l'ascolto delle componenti più rarefatte della società (Marini, 2010), incapaci di organizzarsi in portatori di interessi determinati; la presenza di una volontà politica che goda della necessaria autorevolezza, disposta al dialogo ed in grado di garantire il confronto tra molteplici istanze (Codecasa, 2010) ed infine la disponibilità della stessa “macchina” amministrativa al rinnovamento procedurale. In sostanza un orientamento che preveda il radicarsi di una di una rinnovata cultura di *governance partecipativa* per quanto riguarda soprattutto gli aspetti di apertura, inclusione e responsabilità istituzionale (De Pascali, 2008).

È il destino delle città quello di cambiare continuamente, di evolvere non solo nella forma e nelle dimensioni, ma anche nelle configurazioni processuali, legislative, organizzative e sociali. Riflettere per omogeneità, staticità e coerenza infatti non garantisce più la sostenibilità della vita urbana, non il suo sviluppo e nemmeno il suo controllo (Lefebvre, 2014). Per operare coerentemente in questo particolare modo di intendere la città è necessario mettere da parte i dispositivi governamentali con i quali si è abituati a leggere la realtà, interpretarla e ordinarla.



## Attribuzioni

Pur essendo frutto di riflessioni comuni, in termini di contributi individuali, il lavoro può essere suddiviso come segue: i paragrafi 2, 4 e 5 sono stati curati da Andrea Mora, mentre i paragrafi 1 e 3 sono stati curati da Emanuele Garda.

## Riferimenti bibliografici

- Bianchetti M. C. (2014). *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet Studio, Macerata.
- Bianchetti M. C. (2016). *Spazi che contano: il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli Editore, Roma.
- Butera F. (2007). Il change management strutturale nella Pubblica Amministrazione: la proposta di un Programma Nazionale sulla innovazione nei servizi e sulla gestione dei processi di cambiamento, *Studi Organizzativi*, n.1/2007, pp. 61-96.
- Ciaffi D., Mela A. (2011). *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci, Roma.
- Codecasa G. (a cura di, 2010). *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani*. Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Cottino P. (2003). *La città impreveduta: il dissenso nell'uso dello spazio urbano*, Elèuthera, Milano.
- Daglio M., Gerson D., Kitchen H. (2015). *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*, Background Paper prepared for the OECD Conference “Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact”, Paris, 12-13 November 2014.
- De Certeau M. (2001). *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma.
- De Pascali P. (2008). Governance & Governance del territorio: introduzione ad un quadro incerto, De Pascali P (a cura di) *Territori della Governance. Indagini ed esperienze sulla governance ambientale nella pianificazione territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- De Solà-Morales I. (1995). “Urbanità Intersticielle”, in *Inter Art Actuel*, n. 61, pp. 27-28.
- Donadieu P. (2006), *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Donzelli Editore, Roma.
- Donolo C. (2005). Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies, *Stato e mercato*, n.25(1), pp. 33-66.
- Foucault M. (1976), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino.
- Goffman E. (1978), *The presentation of self in everyday life*, Penguin Books, London.
- Hudson J., Shaw P. (2009), *The Qualities of Informal Space: (Re) appropriation within the informal, interstitial spaces of the city*, in *Negotiations with Constructed Space*, Proceedings of the Conference held at the Occupation, University of Brighton.
- Hudson J., Shaw P. (2010), *Contested uses within the 'left-over' spaces of the city*, Conference Paper Research Group for Landscape architecture and urbanism, Copenhagen University.
- Indovina F. (2005), *Governare la città con l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*. Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Inghersoll R., Fucci B., Sasselli M. (a cura di, 2007), *Agricoltura urbana. Dagli orti spontanei all'agricivismo per la riqualificazione del paesaggio periurbano. Linee guida e buone pratiche per l'agricoltura urbana*, Quaderni sul paesaggio, Regione Emilia Romagna.
- Inti I. (2014), “A uso comune”, Bianchetti C. (a cura di), *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet Studio, Macerata, pp. 110-121.
- Lefebvre H. (1976), *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Moizzi Editore, Milano.
- Lefebvre H. (1980), *Il manifesto differenzialista*, Dedalo libri, Bari.
- Lefebvre H. (1991), *The Production of Space*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Lefebvre H. (2014), *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona.
- Marini S. (2008), *Architettura parassita: strategie di riciclaggio per la città*, Quodlibet, Macerata.
- Massey, D., Jess P. (a cura di, 2001), *Luoghi, culture e globalizzazione*, UTET Università, Torino.
- Mazza, L. (2015), *Spazio e cittadinanza: Politica e governo del territorio*. Donzelli editore, Roma.
- Németh J., Langhorst J. (2014). Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land. *Cities*, 40, 143-150.
- Northam, R. M. (1971). Vacant Urban Land in the American City. *Land Economics* 47(4): 345-355.
- Pasqui G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano.
- Pasqui G. (2011), “Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato”, *Territorio*, n. 57/2011, pp. 147-156.
- Ricci M. (2012), “Nuovi paradigmi: ridurre riusare riciclare la città (e i paesaggi)”, Ciorra P, Marini S. (a cura di), *Re-Cycle. Strategie per l'architettura, la città e il pianeta*, Electa, Milano, pp. 64-78.
- Servillo L., Lingua V. (2014), “The Innovation of the Italian Planning System: Actors, Path Dependencies,

- Cultural Contradictions and a Missing Epilogue”, *European Planning Studies*, n.22(2), pp. 400–417.
- Swyngedouw E. (2005). “Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state”, *Urban Studies*, n. 42(11), pp. 1991–2006.
- Thrift A., Amin N. (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna.
- Tonnellat, S. (2008). Out of frame”The (in) visible life of urban interstices—a case study in Charenton-le-Pont, Paris, France. *Ethnography*, 9(3), 291-324.
- Trancik, R. (1986), *Finding lost space: theories of urban design*, Van Nostrand Reinhold, New York.
- Viganò P. (2010), *I territori dell’urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*, Officina Edizioni, Roma

# Riqualificazione delle periferie: nuove politiche e strategie di trasformazione urbana

**Fulvia Pinto**

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [fulvia.pinto@polimi.it](mailto:fulvia.pinto@polimi.it)

## Abstract

Luogo riservato alla realizzazione dei quartieri di edilizia economica e popolare, dove vivevano i ceti sociali meno abbienti, le periferie si sono estese all'insegna del degrado fisico, sociale e funzionale. Soltanto negli ultimi decenni si è cercato di ridare dignità a tali spazi, non più considerati soltanto come spazi marginali, attribuendogli un ruolo di centralità urbana. Attualmente le periferie rappresentano un'importante occasione di trasformazione urbana, diventando veri e propri laboratori di progettazione in cui realizzare spazi innovativi, in grado di migliorare la qualità della vita degli abitanti. Lo studio compara i principali contenuti dei più recenti programmi finalizzati alla riqualificazione delle aree urbane degradate. La scelta di investire in maniera decisa sulle periferie, mediante bandi specifici, risulta sicuramente condivisibile. Tuttavia sarebbe opportuno promuovere non più soltanto programmi straordinari, ma, piuttosto, una politica continua nel tempo. Appare di fondamentale importanza intervenire, sia a livello tecnico che politico, per consolidare pratiche di riqualificazione, rigenerazione e sicurezza urbana. È evidente il valore sociale dell'iniziativa del bando, concepito proprio per cercare di risolvere le problematiche delle periferie, partendo dalla riqualificazione di spazi pubblici degradati. È necessario, tuttavia, uscire dalla logica del bando per varare politiche nazionali stabili. Programmazione, stabilità di norme e di risorse sono condizioni necessarie per consentire ai Comuni di governare il territorio mediante la pianificazione di trasformazioni urbane sostenibili.

**Parole chiave:** outskirts & suburbs, urban regeneration, urban policies.

## Periferie in evoluzione

Le periferie rappresentano un tema di grande attualità e l'attenzione nei confronti di tali aree, per troppo tempo dimenticate, risulta evidente anche dall'analisi dei recenti programmi di riqualificazione urbana promossi negli ultimi anni, in particolare il "Piano nazionale per le città, per la riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate" del 2012, il "Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate" e il "Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie", contenuti nelle leggi di stabilità 2015 e 2016.

Per comprendere cosa si intende oggi per "periferia", è importante, in primo luogo, sottolineare che non è tanto la distanza dal centro a definirle tali; ciò che accomuna queste aree urbane è il fatto che tutte siano caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi.

Volendo schematizzare, è possibile riconoscere tre tipologie di "periferie classiche":

- la periferia delle città industriali: sviluppatasi tra gli anni '60 e '70, con lo scopo di accogliere la popolazione attratta in città dall'aspettativa di un lavoro stabile e di una vita migliore;
- la periferia della città diffusa: cresciuta negli anni '80, '90 e 2000 intorno ai capoluoghi di provincia, al di là dei confini della periferia industriale, con aree molto estese e a bassa densità, coinvolgendo anche i comuni limitrofi;
- la periferia abusiva: diffusa soprattutto in alcune aree d'Italia e la cui origine deriva essenzialmente dall'assenza di strategie di pianificazione urbana. (Dragotto M. 2016).

Solo a partire dagli anni '90, si può parlare di nascita di una vera e propria cultura di rigenerazione urbana, associata ad una maggiore sensibilità per le questioni ambientali ed energetiche. Per esempio il recupero di aree dismesse (industriali, militari, ecc.), proprio nelle periferie, ha consentito di incrementare la dotazione di servizi e aree verdi, portando avanti contestualmente la diffusione di politiche e strategie per contenere lo spreco di suolo. Pertanto, in conformità con i recenti programmi di riqualificazione, i progetti e gli interventi per la trasformazione delle periferie, hanno puntato, in una logica sistemica, al miglioramento del decoro urbano, alla rifunionalizzazione di aree o edifici dismessi, alla diffusione della sicurezza territoriale e al potenziamento della mobilità sostenibile e dei servizi sociali, culturali e formativi.

## Piani per la riqualificazione di aree urbane degradate

La riqualificazione urbana sperimentata in Italia negli ultimi decenni è riscontrabile nelle realizzazioni di una serie di programmi riconducibili essenzialmente a due principali categorie: le iniziative promosse da regioni e governo (PRU, PRUSST, CDQ, PIRP e Piano città) e i programmi promossi dall'Unione europea, quali gli Urban e le iniziative finanziate dai fondi strutturali sull'asse urbano dei POR.

Le prime iniziative di questo tipo hanno origine, nel 1993-1994, con i Programmi di Riqualificazione Urbana, per i quali il Ministero dei Lavori pubblici mise a disposizione 708 miliardi di lire; seguiti dai Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio del 1998 con 337 milioni di euro. Poi, il Ministero delle Infrastrutture introdusse, nel 1998, i "Contratti di quartiere I" con 359 milioni e, nel 2002, i "Contratti di quartiere II". Dopo dieci anni di "immobilità", nel 2012, vengono rilanciate le politiche urbane, con il "Piano città", con 318 milioni di euro.

Poi ancora il "Piano periferie" con bando del 2015, con risorse iniziali di 200 milioni di euro, poi ridotte dalla legge di Stabilità 2016 a 78 milioni di euro. Infine il corrente "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia", con 500 milioni di euro messi a disposizione con la Legge di Stabilità 2016. (Arona, 2017a).

Tabella I | Prospetto comparativo delle caratteristiche dei programmi di riqualificazione urbana. (Fonte: Lungarella 2016).

DENOMINAZIONE	Piano nazionale per le città, per la riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate	Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate	Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie
NORMA	D.L. 22/06/2012, n. 83, art. 12 (Misure urgenti per la crescita del Paese)	L. 23/12/2014, n. 190, comma 431 (Legge di stabilità 2015)	L. 28/12/2015, n. 208, commi 974-978 (Legge di stabilità 2016)
DOTAZIONE FINANZIARIA	224 (+94) milioni tra il 2012 e il 2017	194 milioni (+6) nel triennio 2015-2017	500 milioni per il 2016
OPERE FINANZIATE	Interventi finalizzati alla riduzione della tensione abitativa, della marginalizzazione e del degrado sociale, al miglioramento della dotazione infrastrutturale, della qualità urbana, del tessuto sociale e ambientale	Interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale e al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale	Interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate con lo sviluppo di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti
BENEFICIARI	Comuni	Comuni	Città metropolitane e Comuni capoluogo di provincia
DATA PREVISTA PER EMANAZIONE ATTO AMMINISTRATIVO DI ATTUAZIONE	Non prevista	1 aprile 2015	31 gennaio 2016
DATA DI EMANAZIONE ATTO AMMINISTRATIVO DI ATTUAZIONE	3 agosto 2012	15 ottobre 2015	Non ancora emanato
DATA PREVISTA PRESENTAZIONE PROGETTI	Non prevista	30 giugno 2015	1 marzo 2016
TERMINE PER PRESENTAZIONE PROGETTI	5 ottobre 2012	30 novembre 2015	Non ancora stabilito
ORGANISMO SELEZIONATORE PROGETTI DA FINANZIARE	Cabina di regia presso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Comitato per la valutazione dei progetti presso Presidenza del Consiglio dei Ministri	Nucleo per la valutazione dei progetti presso Presidenza del Consiglio dei Ministri
DATA FORMULAZIONE GRADUATORIA	8 febbraio 2013	Non ancora disponibile	5 gennaio 2017
NUMERO E VALORE PROGETTI PRESENTATI	457 progetti con 4,4 miliardi	870 progetti	120 progetti con 2,1 miliardi
NUMERO E VALORE PROGETTI FINANZIATI	28 progetti con 318 milioni	400 progetti con 78 milioni	120 progetti con 500 milioni iniziali

Nella tabella I vengono comparate le principali caratteristiche dei tre più recenti programmi di riqualificazione urbana: il “Piano Città”, promosso nel 2012 e ancora in corso di attuazione, il “Piano per le aree urbane degradate” e il “Programma delle periferie” contenuti nelle Leggi di Stabilità 2015 e 2016. Dal confronto si osserva innanzitutto la sovrapposizione tra i 3 Programmi, difatti nelle liste degli interventi, le descrizioni di alcune opere sono le stesse per i tre bandi. Inoltre l’ultimo programma (2016) limita la partecipazione alle città metropolitane e ai comuni capoluogo di provincia. Tuttavia tali comuni potevano partecipare anche ai bandi relativi ai due precedenti programmi. Per gli ultimi due programmi non sono state rispettate le scadenze, né per quanto riguarda la presentazione dei progetti, né per la loro valutazione e per la pubblicazione delle graduatorie.

Con il Piano Città promosso nel 2012, i Comuni presentarono 457 progetti; con i 300 milioni di euro disponibili ne sono stati finanziati 28, la cui realizzazione richiede un investimento complessivo di 4,4 miliardi di euro. Attualmente non sono disponibili dati sullo stato di attuazione della maggior parte degli interventi finanziati, ma è molto probabile che per molti di essi sia presente una situazione di stallo, considerato che in molti casi il finanziamento ottenuto ha rappresentato una percentuale minima rispetto alla spesa da sostenere.

Di conseguenza era prevedibile che un certo numero di progetti non finanziati con il Piano Città sarebbe stato ripresentato per partecipare al bando del programma 2015, mentre le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia, hanno ripresentato gli stessi progetti, anche con il programma del 2016 ad essi riservato.

Per quanto riguarda il “Piano per la riqualificazione delle aree urbane degradate”, il programma promosso nel 2015, i progetti sono ancora in fase di valutazione e i finanziamenti si sono ridotti a più della metà rispetto alle risorse iniziali.

In seguito alle analisi effettuate, si deduce che rifinanziare alcuni progetti già valutati positivamente per il “Piano città”, avrebbe fatto risparmiare costi amministrativi ai comuni e all’amministrazione centrale e ridotto i tempi di avvio delle opere: la celerità nell’esecuzione degli interventi, infatti, avrebbe dato e darebbe un impulso in termini economici.

## **Il “Bando periferie” del 2016 e la città metropolitana di Milano**

Il “Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia” è stato istituito dalla Legge di Stabilità 2016 con una dotazione finanziaria iniziale di 500 milioni di euro.

Il Bando ha definito le modalità e le procedure per la presentazione dei progetti da parte dei Comuni e delle Città metropolitane e ha fissato il limite massimo della quota di finanziamento statale per ogni ente: 18 milioni di euro per i comuni capoluogo e 40 milioni di euro per le Città metropolitane.

I comuni capoluogo e le Città metropolitane hanno avuto tempo fino al 30 agosto 2016 per candidare i propri progetti. Ne sono stati presentati in tutto 120, da parte di 13 città metropolitane e 107 comuni capoluogo di provincia.

A settembre 2016 è stato costituito il Nucleo per la valutazione dei progetti, composto da un presidente e da sei esperti designati da Regioni, Comuni, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Università. Il 5 gennaio 2017 è stata pubblicata la graduatoria, che comprende tutti i 120 enti partecipanti.

I progetti presentati mirano ad individuare le potenzialità dei territori urbani di riferimento, a migliorare la qualità del decoro urbano, a rafforzare la mixité sociale e a rispettare l’ambiente, attuando i principi della sostenibilità e della riduzione dello spreco di suolo. Le trasformazioni proposte riguardano diversi aspetti dell’uso degli spazi per ottimizzare il patrimonio edilizio esistente, realizzare nuovi servizi adatti alle esigenze connesse alla salute e all’invecchiamento della popolazione, promuovere forme di partenariato pubblico-privato e di concertazione. Tuttavia, solo il 10% delle proposte riguarda progetti esecutivi, il 13% è costituito da progetti definitivi e il 77% da studi di fattibilità o progetti preliminari.

A titolo esemplificativo, si farà riferimento alla Città Metropolitana di Milano, per la quale il bando periferie ha selezionato il progetto “Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza”, che ha ottenuto 40 milioni di finanziamento, ai quali si aggiungono oltre 10 milioni già stanziati dagli enti proponenti.

Quello della città metropolitana di Milano è uno dei progetti più interessanti e innovativi tra quelli finanziati dallo Stato nel piano periferie. Innovativo perché riguarda la città metropolitana, istituzione nata da poco, ma soprattutto innovativo per l’articolato mix di interventi “fisici” (riqualificazione di edifici pubblici e piazze, accessi alle stazioni del metrò, piste ciclabili) e di interventi di sostegno e inclusione sociale, progettati e da gestire in futuro insieme alle associazioni dei vari comuni.

Gli interventi sono 35, articolati su 30 Comuni, ma tali da coinvolgere tutte le sei aree omogenee in cui è articolata la città metropolitana.

Gli interventi prevedono prevalentemente il recupero e la riqualificazione di edifici, la messa in sicurezza e la riqualificazione degli spazi urbani all'interno dei quartieri, iniziative connesse al rilancio di luoghi di aggregazione sociale come centri culturali e sportivi, cinema ecc. Altri progetti sono finalizzati, invece, al potenziamento e alla riqualificazione delle infrastrutture del trasporto pubblico e della mobilità.

Il progetto si articola in sei programmi di intervento (Fig. 1):

- Riqualificazione urbana e territoriale degli ambiti delle stazioni M2 lungo l'asta della Martesana
- Periferie al centro: Riqualificazione del quartiere Satellite di Pioltello
- Integration machine. Riqualificazione delle periferie dell'Alto Milanese
- Rigenerazione urbana del Nord Milano
- Per una città di noi. Rigenerazione urbana e sviluppo socioculturale nel Sud Ovest
- RiCA - Rigenerare Comunità e Abitare. Verso Human Technopole. Zona omogenea Nord-Ovest

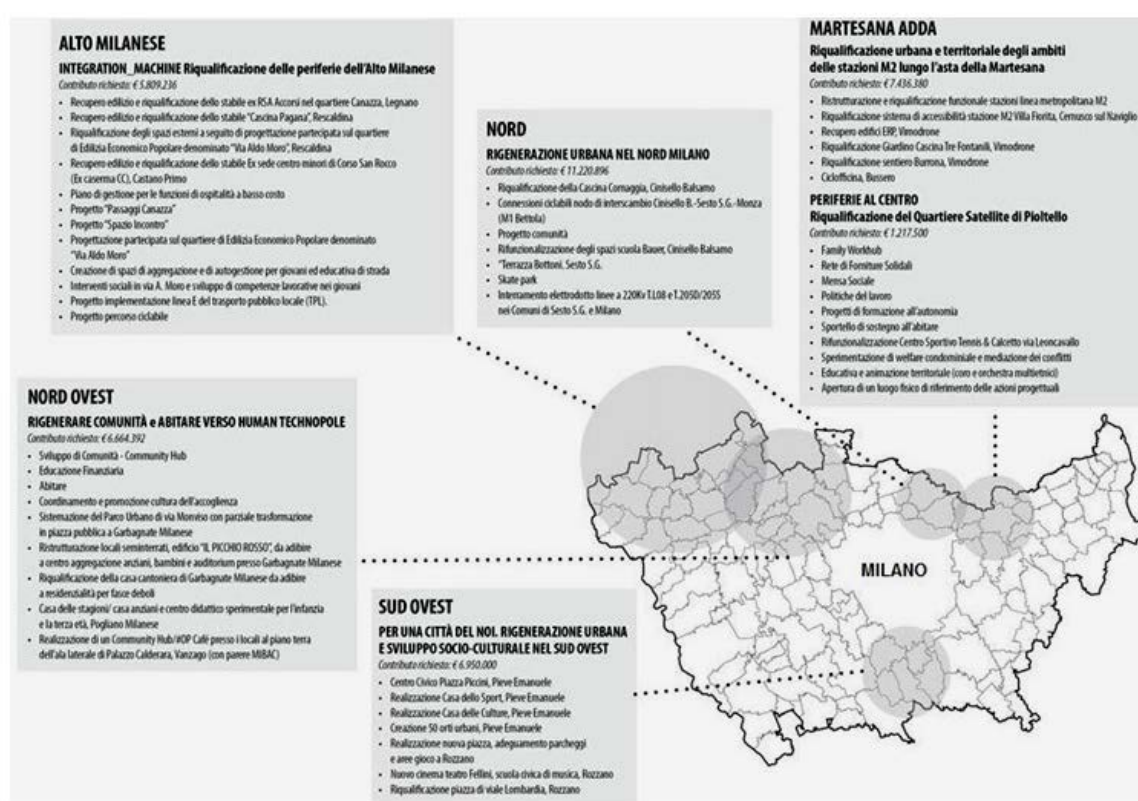


Figura 1 | I progetti per la Città Metropolitana di Milano (Fonte: <http://www.cittametropolitana.mi.it/>)

Il sub-progetto "Riqualificazione urbana e territoriale degli ambiti delle stazioni M2 lungo l'asta della Martesana", promosso da un Protocollo di Intesa fra i Comuni di Bussero, Cernusco sul Naviglio, Cassina de' Pecchi, Gorgonzola, Gessate, Vimodrone e Milano, prevede la riqualificazione di alcune stazioni della linea metropolitana M2 e del relativo sistema di accessibilità, a cui si affiancano il recupero degli edifici ERP, la riqualificazione del "Giardino Cascina Tre Fontanili" e del sentiero Burrone nel Comune di Vimodrone; infine, la realizzazione di una ciclofficina nel Comune di Bussero. Tale progetto risponde prioritariamente al sotto-obiettivo del Piano strategico di "contribuire allo sviluppo delle reti infrastrutturali per la mobilità", mediante il recupero di edifici e spazi pubblici e l'attivazione di servizi che possano dare impulso all'intero sistema territoriale lungo l'asse della Martesana.

Il sub-progetto "Periferie al centro: Riqualificazione del quartiere Satellite di Pioltello" è stato proposto dal Comune di Pioltello, in accordo con il Tribunale di Milano e la Prefettura UTG di Milano, insieme ad altri sostenitori tra cui Caritas Ambrosiana, Diaconia Valdese, Fondazione Housing Sociale. "Sui 2 milioni di euro del nostro progetto abbiamo deciso di mettere una quota al "sostegno all'abitare" per aiutare le



persone in difficoltà a causa della crisi a pagare i canoni di locazione”, spiega il sindaco; “ma l'obiettivo è soprattutto, grazie anche al lavoro delle molte associazioni che lavorano sul territorio, quello di ricostruire l'autonomia delle famiglie, aiutarle a ritrovare strumenti per reggersi da sole. Ad esempio le borse lavoro, o un progetto per sostenere le giovani madri, aiutandole ad assistere i figli e al tempo stesso a trovare percorsi lavorativi”. (Arona 2017b).

Gli interventi riguardano, tra gli altri, una rete di “forniture solidali”, la mensa sociale, lo sportello di ‘sostegno all'abitare’, la rifunzionalizzazione del Centro Sportivo Tennis & Calcetto, la sperimentazione di welfare condominiale e mediazione dei conflitti.

Il sub-progetto “Integration machine. Riqualficazione delle periferie dell'Alto Milanese”, redatto dai Comuni di Legnano, Rescaldina e Castano Primo, con diversi partner tra cui ALER, Azienda Sociale, Parrocchia Santa Maria Assunta Rescaldina ed altre associazioni, prevede interventi di recupero di edifici e spazi pubblici, di mobilità sostenibile e progetti di inclusione. Viene ipotizzata una “macchina per l'integrazione” che, a partire dalla riqualficazione di tre edifici, avvia un processo di inclusione sociale che abbina alla costruzione di spazi abitativi a costo ridotto, la realizzazione di spazi di aggregazione ed interventi di formazione per l'inserimento lavorativo dei giovani.

Il sub-progetto “Rigenerazione urbana del Nord Milano”, redatto dai Comuni di Cinisello Balsamo e Sesto San Giovanni, prevede l'interramento dell'elettrodotto Terna nel grande spazio verde tra i due comuni, con conseguente realizzazione di un nuovo parco e di una pista ciclabile al di sopra di un grande viale carrabile, che attualmente si configura come una barriera fisica tra quartieri. È previsto anche il recupero della Cascina storica Corneggia, attraverso un intervento di housing sociale; la rifunzionalizzazione di un edificio scolastico e la realizzazione di “Case di cittadinanza”, in cui vengono realizzati progetti connessi allo sviluppo culturale e sociale.

Il sub-progetto “RiCA - Rigenerare Comunità e Abitare. Verso Human Technopole. Zona omogenea Nord-Ovest” è proposto dai Comuni del Patto per il Nord Ovest Milano, Comuni Insieme, SER.CO.P/Azienda Speciale dei Comuni del Rhodense per i Servizi alla Persona, aziende speciali consortili, con diversi partner tra cui Fondazione Cariplo. I progetti sono finalizzati essenzialmente all'inclusione sociale. Il recupero e la rifunzionalizzazione di alcuni edifici, fra cui una casa cantoniera, sono rivolti ad accogliere una casa per anziani, un centro didattico sperimentale per l'infanzia e la terza età e un auditorium; infine, si prevede la realizzazione di un *community hub* e uno spazio residenziale per fasce deboli.

Il sub-progetto “Per una città di noi. Rigenerazione urbana e sviluppo socioculturale nel Sud Ovest”, redatto dai Comuni di Pieve Emanuele e Rozzano, propone, in uno dei contesti socio-economici più degradati della Città metropolitana, di costituire e sviluppare un polo socioculturale - intercomunale formato da tre laboratori urbani: uno a prevalente carattere sociale, l'altro sportivo e l'ultimo culturale, riqualficando tre strutture pubbliche esistenti. Tale progetto consiste nella creazione di una Casa dello Sport, una Casa delle Culture e la creazione di un Centro Civico per la Terza Età. È prevista anche la riqualficazione di piazze, di parcheggi e aree gioco, la realizzazione di 50 orti urbani e la ristrutturazione di un vecchio cinema nel comune di Rozzano.

### **Le periferie: da aree di degrado a nuove centralità**

La difficoltà a rappresentare in maniera definita il composito spazio periferico, porta a definirlo come un “luogo di assenza”: assenza di storia, di regole, di connessione dei tessuti, di identità.

L'attuale problematicità delle periferie deriva certamente da situazioni di degrado e marginalità, ma anche da una condizione di “non finitezza”: è proprio questa caratteristica a manifestare le capacità di trasformazione di queste aree, rivelando la capacità di rigenerazione e trasformazione in risorsa attiva per il futuro della città. (Di Biagi 2006).

Per tale motivo la letteratura fa riferimento ad un “rinascimento sociale ed economico”, inteso come fenomeno che include il concetto di rigenerazione del tessuto urbano: tale concetto comprende il miglioramento della qualità della vita della popolazione, la salvaguardia del territorio e lo sviluppo economico.

“A volte per migliorare la vita di un quartiere può bastare una nuova biblioteca, un giardino curato, un percorso pedonale tra una scuola e una palestra. Non interventi dall'alto, da “archistar”, ma soluzioni che migliorano la vita quotidiana e favoriscono l'incontro tra le persone”. (M. Cucinella in Fiordalisi 2015).

La periferia malgrado l'offerta diffusa di spazi aperti, appare come un luogo “chiuso” con problemi sociali e di integrazione. Il progetto di trasformazione dovrebbe intervenire proprio sulla “riapertura” dei rapporti e sul concetto di limite. La periferia non deve essere più percepita come un limite alla città consolidata, ma

come un nuovo centro urbano, pertanto va riqualificata attraverso un progetto unitario in cui ritrovare i grandi temi del paesaggio aperto e la scoperta dei singoli luoghi, intesi come nodi della rete urbana, che attraversano le varie scale, valorizzando la loro individualità. (Iacomoni 2007).

In tal modo le periferie della città contemporanea diventano una potenzialità di nuove centralità in dialogo con le aree consolidate, nel tentativo di creare una nuova identità urbana complessiva, caratterizzata da una diffusa qualità architettonica ed urbana. Questo approccio prevede il ripensamento degli spazi aperti, degli spazi chiusi e del loro rapporto.

Per attuare tali politiche risulta necessaria una diversificazione delle strategie di rigenerazione urbana e del ruolo che all'interno di esse deve svolgere lo Stato, anche in relazione ai diversi obiettivi di programmazione fra aree competitività e aree convergenza della politica di coesione europea ed alle relative modalità organizzative e amministrative di gestione dei Fondi strutturali 2014-2020.

Pertanto, in conclusione, i processi di riqualificazione delle periferie e delle aree degradate hanno una natura controversa: la loro positività si evince nell'intenzione di attuare interventi finalizzati a migliorare la vita della popolazione che abita in queste aree, mediante piccole operazioni o la creazione di luoghi di attrazione, come locali o centri ricreativi e culturali ricavati in aree dismesse, che possono contribuire a ridare vita al quartiere. Tuttavia l'aspetto fondamentale, che spesso si dimentica, è conservare e rispettare la storia e l'identità di un quartiere, valorizzando il modello di una "geografia della diversità".

### Riferimenti bibliografici

Arona A. (2017a), "Periferie, ecco i 24 accordi di riqualificazione", in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo.

Arona A. (2017b), "Focus periferie/2. Rigenerazione urbana e inclusione sociale per la Città metropolitana di Milano", in *Il Sole 24 Ore*, 10 marzo.

Bucci F. (2003), *Periferie e nuove urbanità*, Electa, Milano.

Di Biagi P. (2006), "La periferia pubblica: da problema a risorsa per la città contemporanea", in Belli A. (a cura di), *Oltre la città: Pensare la periferia*, Cronopio, Napoli.

Dragotto M. (2016), "Espansione delle periferie nel dopoguerra: alle radici della criticità attuale" in *Trasporti & Cultura* n. 45.

Fiordalisi M. (2015), "Piano: la città rinasce in periferia. Demolizioni e ricostruzioni «mirate»", in *Edilizia & Territorio*, *Il Sole 24 Ore*, 26 gennaio.

Iacomoni A. (2007), "La periferia quale nuova centralità" Atti del Convegno Nazionale INU Territori e città del Mezzogiorno "Quante periferie? Quali politiche di governo del territorio". Napoli, 22-23 marzo, in *Planum - The European Journal of Planning* on-line.

Lungarella R. (2016) "Riqualificare i contesti urbani", in *Il Mulino*, febbraio.

Pinto F., Natalicchio S. (2006), "Politiche e strumenti per la riqualificazione delle periferie: nuove centralità nell'area metropolitana milanese", in AA.VV., *Impresa, Mercato, Lealtà territoriale*, Atti della XXVII Conferenza Nazionale di Scienze Regionali, Pisa, 12-14 ottobre.

Pinto F. (2009), "Governo del territorio e grandi trasformazioni nella regione urbana milanese", in *Te.M.A.* n. 04/09, vol. 2, dicembre 2009. (pp. 71-80).

Pinto F., Sartorio G. (2011), "Governo del territorio e politiche urbane", in Moccia F.D. (a cura di) *Urbanistica e Politica*, INU, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli. (pp. 187-194).

Pinto F. (2012), "Riqualificazione Sostenibile e paesaggio urbano", in Pinto F. (a cura di) *Il paesaggio nel governo del territorio*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna. (pp. 97-106).

# I vuoti urbani. Critica all'approccio della riqualificazione dei quartieri pianificati negli anni Settanta e Ottanta.

## Il caso di Largo Fratelli Lumière a Roma

**Emanuela Scannavini**

Sapienza Università di Roma

DICEA, Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale

Email: [emanuela.scannavini@gmail.com](mailto:emanuela.scannavini@gmail.com); [emanuela.scannavini@uniroma1.it](mailto:emanuela.scannavini@uniroma1.it)

### Abstract

I vuoti urbani nella riqualificazione urbana sono visti spesso come delle “risorse metriche”, da mettere in uso attraverso un’implementazione di dotazioni fisiche che possono indirizzare un uso “corretto” dell’urbano. La pianificazione ha pensato in passato che attivare un vuoto spaziale caratterizzato dall’assenza significasse attivare dinamiche riqualificatorie.

Lo studio mostra uno sguardo diverso nell’analisi dei vuoti urbani. Spesso, infatti, essi sono apparentemente caratterizzati dall’assenza di uso o di significato ma nella realtà urbana la maggior parte di loro ha un utilizzo, un ruolo e un significato preciso nell’assetto dei quartieri in cui sorgono.

La ricerca ha indagato largo Fratelli Lumière, una piazza situata nell’estrema periferia nord est di Roma caratterizzata da abbandono e inutilizzo dalla sua nascita. La piazza sorge in un residuo della progettazione urbana degli anni Ottanta e viene convertita a piazza negli anni Novanta dal programma di riqualificazione urbana Centopiazze. Il caso considerato mostra come la riqualificazione non consideri le dinamiche sociali che caratterizzano il territorio e ne condizionano la trasformazione. La ricerca individua un fattore immateriale che ha fortemente condizionato la dinamica di (non) uso della piazza considerata: la presenza di un forte ma invisibile confine, una frontiera tra gruppi di abitanti che per gestire situazioni di conflitto si sono ritirati da quella che successivamente è stata trasformata in piazza. Il confine era già presente prima che tale vuoto urbano fosse convertito in spazio per la collettività.

**Parole chiave.** Urban regeneration, Strategic planning, Social practices.

Largo Fratelli Lumière è una piazza di un quartiere popolare nell’estrema periferia nord est di Roma. È sito nel quartiere Vigne Nuove a poche centinaia di metri dal grande complesso residenziale omonimo, progettato dallo studio Passarelli.

L’intero quartiere è costituito da grandi complessi di edilizia convenzionata e sovvenzionata sorti tra gli anni Settanta e Ottanta (Piano di Zona n. 6 e 7). Le caratteristiche fisiche sono riconducibili ai modelli progettuali architettonici e urbanistici del periodo. Il grande edificio conosciuto come Vigne Nuove è un complesso che incarna l’espressione della progettazione degli edifici popolari a scala urbana negli anni Settanta: grandi complessi progettati per accogliere migliaia di persone, che prendono come modello compositivo l’Unità di Abitazione di Marsiglia di Le Corbusier, ovvero un grande edificio di dimensione urbana che punta ad essere una “città nella città” contenendo tutti i servizi al cittadino in un solo complesso edilizio (Benevolo, 2010). Il resto del quartiere è costituito da edifici con un impianto tipico degli anni Ottanta: edifici a corte di 5 piani con concentrazioni abitative molto minori di abitati ma posti nell’estrema periferia cittadina senza servizi e senza formare un vero e proprio tessuto urbano. I Piani di Zona appena descritti hanno sofferto già dalla loro nascita di una diffusa marginalità e da problemi legati alla criminalità. Negli anni Ottanta e Novanta, in particolare, la zona considerata era nota per problemi legati all’uso e allo spaccio di sostanze stupefacenti.

La disposizione urbana di tali edifici a corte non ha dato vita a un vero e proprio tessuto urbano ma piuttosto a un insieme di edifici disposti sul territorio a distanze variabili, non adiacenti tra loro, che creano una serie di vuoti urbani, di spazi interprossimali e spazi residuali delle configurazioni edilizie.

I vuoti urbani sono creati nella pianificazione urbana e architettonica per motivi prevalentemente di natura compositiva-formale: creano, infatti, una sorta di scenografia che mette in risalto le forme architettoniche iconiche tipiche delle composizioni di quegli anni<sup>1</sup> (Benevolo, 2010).

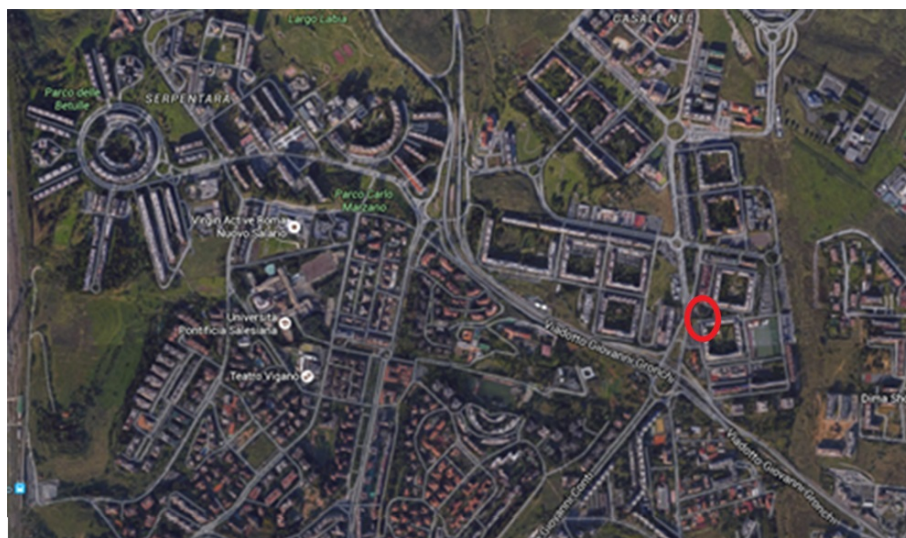


Figura 1 | Mappa del caso studio. In rosso largo Fratelli Lumière.

La conformazione urbana dispersiva del quartiere (la lontananza tra edifici, la mancanza di spazi per la socialità, la mancanza di servizi e collegamenti con il resto della città) ha favorito una chiusura in se stessi dei grandi comprensori residenziali a corte che ha causato spesso un abbandono dei vuoti urbani tra gli edifici.

I vuoti urbani del quartiere Vigne Nuove negli anni hanno ricoperto diverse funzioni non convenzionali, degli usi informali e spazi appropriati dalla cittadinanza per ricoprire le diverse funzioni urbane: alcuni sono diventati di fatto dei luoghi per la collettività, di incontro, altri sono stati abbandonati. Alcuni di essi vuoti urbani sono stati interessati da progetti di riqualificazione.

L'ultimo (e unico) programma di riqualificazione urbana che ha interessato il quartiere Vigne Nuove è il Programma Centopiazze attraverso il quale si crea nel 1997 Largo Fratelli Lumière tentando di promuovere la riattivazione fisica e sociale di un territorio depresso caratterizzato da conflitti e marginalità.

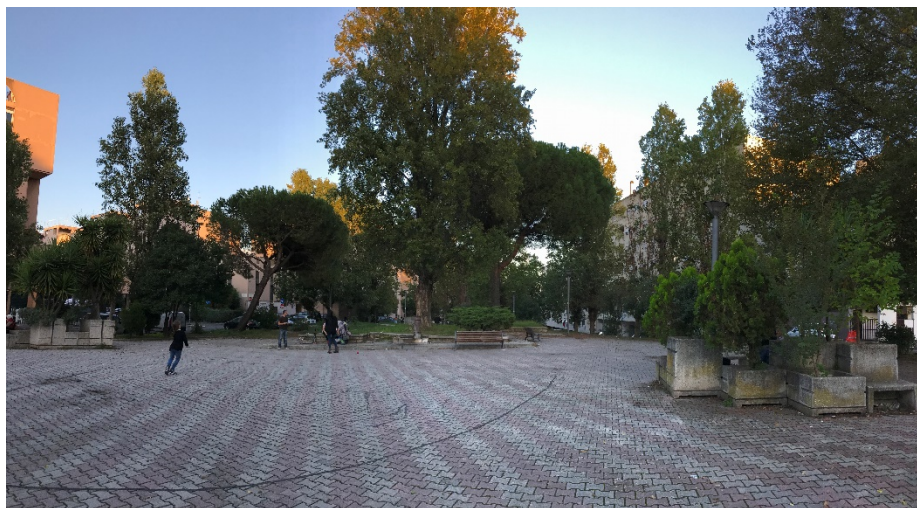
L'obiettivo del Programma Centopiazze era quello di promuovere lo spazio pubblico attraverso una serie di interventi che avevano lo scopo di riqualificare le piazze caratterizzate da abbandono fisico e sociale e di attivarne di nuove, di creare nuovi spazi a vocazione sociale collettiva su tutto il territorio comunale con una particolare attenzione ai quartieri dell'estrema periferia romana (Panella, 1997). I nuovi spazi che vengono creati non sono altro che vuoti urbani presenti sul territorio e trasformati attraverso l'introduzione di dotazioni fisiche. La giunta comunale che lo idea nel 1995 e lo promuove negli anni successivi è di centro-sinistra e ha a capo come sindaco Francesco Rutelli.

Il caso preso in esame, Largo Fratelli Lumière, era originariamente un vuoto urbano, uno spazio residuale della progettazione architettonica posto tra due edifici dell'espansione urbana degli anni Ottanta del quartiere Vigne Nuove (PdZ n. 6), un quartiere, come detto, depresso caratterizzato da conflitti e marginalità fisica e sociale.

La piazza, come molte altre create in quel periodo, non è stata mai usata dalla cittadinanza e ha versato e versa tuttora in uno stato di abbandono (si vedano le Figure 2 e 3).

<sup>1</sup> Il complesso Vigne Nuove ha un impianto architettonico-urbano che richiama l'immagine di una grande cinta muraria. La sua forma iconica è visibile e riconoscibile da molti chilometri di distanza.





*Figura 2* | Largo Fratelli Lumière. Fonte: E.Scannavini



*Figura 3* | Largo Fratelli Lumière. Fonte E. Scannavini

Alla base delle ragioni che spingono a indagare questo luogo è proprio la volontà di comprendere i motivi che hanno portato all'inutilizzo di questa piazza.

Il metodo utilizzato nell'indagine per tentare di rispondere a questo interrogativo ha considerato l'uso di un approccio multidisciplinare al territorio che comprende discipline come l'urbanistica, la storia dell'architettura e la ricerca sociale; un metodo diverso, quindi, da quello considerato dalla pianificazione tradizionale utilizzato nel Programma (Panella, 1997; Balbo, 1992).

Lo studio ha esaminato l'analisi dei dati statistici relativi al quartiere, uno studio approfondito della letteratura per la ricostruzione delle varie fasi storiche dell'accrescimento urbanistico del quartiere e un'analisi della provenienza degli abitanti. Lo studio ha analizzato, poi, i contenuti strategici del programma di riqualificazione ma anche il metodo operativo utilizzato.

Attraverso l'osservazione partecipante e l'uso di interviste agli abitanti è stata individuata una causa significativa che ha determinato l'inutilizzo della piazza, un fatto apparentemente banale ma che ha condizionato la trasformazione auspicata dall'intervento di riqualificazione. La mancanza di informazioni e di comprensione reale delle dinamiche presenti sul quel territorio ha influenzato i processi di trasformazione successivi. La causa principale dell'inutilizzo della piazza risiede nel fatto che proprio in

quello spazio che dall'amministrazione comunale veniva visto come un vuoto urbano privo di significato esiste un confine immateriale tra due gruppi diversi di abitanti (Zanini, 1997). La ragione che ha diviso i cittadini risale a diversi anni prima che il Programma Centopiazze intervenisse nel quartiere ed è riconducibile a una dinamica conflittuale tra gli abitanti dei due edifici a corte (lotti) che delimitano Largo Fratelli Lumière. In un lotto dei due, infatti, si vendevano già dalla fine degli anni Ottanta sostanze stupefacenti che i consumatori assumevano nell'edificio adiacente, un lotto caratterizzato dalla presenza di androni e di zone riparate rispetto alla strada. Proprio la presenza dei tossicodipendenti nel piano terra dell'edificio e l'atteggiamento ostile da parte dei residenti dell'edificio in cui risiedevano gli spacciatori porta gli abitanti di quel complesso a costruire un grande cancello a chiusura di tutti gli spazi più riparati dell'edificio che, di fatto, si chiude fisicamente in se stesso (Fig.4). Gli abitanti intervistati parlano di un vero e proprio ritiro dallo spazio collettivo; proprio per questo ne creano uno interno ad uso dei soli residenti. L'innalzamento di questo cancello, avvenimento apparentemente banale, è stato percepito dagli abitanti come la costruzione di un confine immateriale ma preciso e invalicabile e da mantenere per non alterare la convivenza tra gli abitanti dei due complessi. Dalle interviste agli abitanti emerge che il confine in un certo qual modo è stato anche "ereditato": diversi ragazzi che non hanno vissuto in prima persona questo conflitto sentono il confine come un elemento concreto dell'equilibrio del proprio quartiere malgrado la contesa dello spazio e la dinamica conflittuale non sia più presente nel quartiere<sup>2</sup>.



Figura 4 | Il cancello costruito dagli abitanti di Largo Fratelli Lumière. Fonte: E. Scannavini

È evidente, quindi, quanto sia stato errato operare questa trasformazione da parte dell'amministrazione comunale senza tener conto del confine immateriale creatosi già anni prima che Centopiazze intervenisse e più in generale delle reali esigenze della cittadinanza. Il metodo tradizionale di riqualificazione urbana di quegli anni, infatti, non considerava fattori che non fossero fisici-funzionali del territorio (Balbo, 1992).

Solo dalla metà del 2016 Largo Fratelli Lumière è timidamente e sporadicamente utilizzata (da un numero non superiore a dieci individui). È interessante notare che i fruitori di questo spazio siano per lo più persone che abitano il quartiere da pochi anni, che non hanno, quindi, vissuto il periodo in cui vi è stata la contesa dello spazio descritta sopra oppure che siano abitanti storici del quartiere che hanno una ridotta capacità motoria e che trovano in questo spazio uno dei pochi punti del quartiere senza barriere architettoniche.

Il principio della trasformazione territoriale auspicata dal programma Centopiazze e utilizzato nel caso preso in esame è quello di considerare e riconvertire i vuoti urbani attraverso una dotazione fisica (panchine, aiuole e arredo urbano). La scelta del vuoto urbano da riconvertire, però, non segue un indirizzo indicato dalla cittadinanza e dall'uso che essa ne fa (o non ne fa) ma è una scelta da parte della politica comunale data da logiche prettamente funzionali. La logica che vi è alla base è quella "spazio

<sup>2</sup> Il numero di spacciatori e di consumatori è drasticamente diminuito all'inizio degli anni 2000.



disponibile”, da un approccio funzionale, quindi, figlio di una progettazione rigida e poco attenta alle esigenze reali della cittadinanza.

Il metodo utilizzato è basato su una visione dello spazio urbano strettamente euclidea, ed è per questo, dunque, che non coglie le dinamiche che determinano l'uso o l'inutilizzo del territorio e la conseguente riuscita di un intervento di riqualificazione. Si considera in questo modo uno spazio, un territorio come una “risorsa metrica” e non come il supporto fisico di innumerevoli pratiche umane urbane che lo caratterizzano e lo qualificano (Crosta, 2010).

Il progetto ideato secondo tale approccio strategico rappresenta un processo di trasformazione territoriale calato dall'alto, che non ha contatto alcuno con la realtà di un quartiere se non per quanto riguarda gli aspetti fisici e la dotazione particolarmente problematici in un quartiere ideato negli anni Settanta e Ottanta<sup>3</sup>.

Il principio operativo del Programma Centopiazze è una teoria pianificatoria che non scende a compromessi. Si pensi che uno dei principali ideatori del Programma, l'urbanista Pier Paolo Balbo, afferma che Centopiazze ha una «funzione anticipatoria» delle dinamiche sociali e che, però, «non è stato compreso dagli abitanti» (Balbo in Panella, 1997: 18).

L'attivazione di un vuoto urbano, invece, come mostra il presente studio necessita di un'indagine e un approccio territoriale preciso sia dal punto di vista funzionale (presenza di servizi al cittadino, rete infrastrutturale, ecc.) ma anche di una analisi che potremmo definire “diagnostica” delle dinamiche sociali e relazionali che caratterizzano il territorio. I vuoti urbani anche se fisicamente non occupati possono ricoprire ruoli e funzioni ben specifiche.

Operare con un metodo di indagine multidisciplinare focalizzato anche alla comprensione delle dinamiche territoriali può consentire di cogliere meglio non solo una possibile dinamica urbana in sé ma che la localizzazione di essa possa in qualche modo dare indicazioni utili rispetto alle trasformazioni da produrre sul territorio urbano.

### Riferimenti bibliografici

Alfieri B., Minetto R. (1997), *Centopiazze*, Rivista Internazionale di Architettura, n.17.

AAVV (2003), *Roma: dieci anni di una capitale*, Donzelli.

Balbo P.P. (1992), *Il progetto urbano*, Gangemi, Roma.

Benevolo L. (2010), *Storia dell'architettura moderna*, Laterza, Roma.

Gehl J. (2001), *Life between Buildings. Using Public Space*, The Danish Architectural Press, Copenhagen

Cottino P. (2009), *Attivare risorse nelle periferie. Guida alla promozione di interventi nei quartieri difficili di alcune città italiane*, Franco Angeli, Milano.

Crosta P. (2010), *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, Franco Angeli, Milano.

Panella R. (1997), *Piazze e nuovi luoghi di Roma*, Palombi, Roma.

Ufficio comunicazione del Comune di Roma (1997), *Roma verso il 2000: una città che cambia*, Palombi editore, Roma.

Zanini P. (1997), *Significati del confine*, Mondadori, Milano.

---

<sup>3</sup> I quartieri di quegli anni presentano carenze estremamente significative di servizi a causa della speculazione edilizia. Le dotazioni contenute nella redazione dei progetti, infatti, vengono realizzati in minima parte e a volte sono addirittura assenti; si mira a realizzare solo le abitazioni. Da questa logica si edificano interni quartieri dormitorio, conosciuti per lo più per i problemi di marginalità che li caratterizzano.

# Da Vicolo Corto a Parco della Vittoria. Storie di Urban Community Gardens a Palermo

**Filippo Schilleci**

Università degli Studi di Palermo  
D'Arch - Dipartimento di Architettura  
Email: [filippo.schilleci@unipa.it](mailto:filippo.schilleci@unipa.it)  
Tel: 091.23861440

**Marco Picone**

Università degli Studi di Palermo  
D'Arch - Dipartimento di Architettura  
Email: [marco.picone@unipa.it](mailto:marco.picone@unipa.it)  
Tel: 091.23861441

## Abstract

Il tema dello spazio pubblico è ormai da anni al centro del dibattito non solo disciplinare. La loro realizzazione, ma soprattutto la loro gestione, risulta complessa e spesso bloccata negli ingranaggi burocratici e di competenze che caratterizzano, ormai, la maggior parte delle amministrazioni. Costruire politiche innovative che avviino processi virtuosi mirati alla realizzazione condivisa di spazi pubblici può essere una possibile “cura” a questo male. Le riflessioni qui presentate su questa possibile nuova declinazione del progetto dello spazio pubblico, partendo da una teoria, si sviluppano grazie a un’esperienza concreta cui i due autori hanno preso parte.

Nel 2015 il Comune di Palermo inaugura un “Laboratorio Palermo città educativa”, con l’obiettivo di sviluppare politiche per l’infanzia e l’adolescenza mirate, tra l’altro, alla riscoperta del legame identitario con il territorio. L’occasione ha permesso di provare a trasformare una teoria in una pratica, avviando un processo, ancora in itinere, che si sta dimostrando virtuoso. In particolare si è lanciata l’ipotesi di individuare alcune aree verdi, comunali e in stato di abbandono o di degrado per riappropriarsene in nome delle comunità di quartiere, mirando a trasformarle in orti o giardini urbani nei quali organizzare attività educative rivolte a tutte le età, attraverso un processo partecipativo faticoso ma che ha mostrato i primi segni di consapevolezza. La sfida è quella di avviare il processo e, non senza un continuo monitoraggio anche su possibili criticità, farlo diventare prassi operativa.

**Parole chiave:** public spaces, participation, social practices.

## 1 | Palermo: Una città verde?

Agli inizi del XX secolo si diffondeva un gioco da tavolo che, immaginando una città fatta di strade, case, giardini e servizi sfidava i giocatori a terminare un percorso avviando operazioni immobiliari, conquistando via via spazi su cui appunto costruire: il Monopoli. Le varie caselle avevano un valore sempre crescente, e da una delle prime caselle, Vicolo Corto, l’aspirazione era quella di conquistare, attraverso strategie precise e a volte complesse, Parco delle Vittorie, una delle ultime caselle che aveva un grande valore.

Parafrasando questo percorso il *paper* vuole testimoniare un’esperienza, ancora in corso ma che ha ottenuto già alcuni risultati, di riconquista di spazi pubblici non attraverso strade già consolidate che tendono a individuare nel solo attore pubblico il soggetto che deve occuparsi della realizzazione e gestione di tali spazi, ma praticando politiche innovative che intraprendano processi virtuosi mirati alla realizzazione condivisa di spazi pubblici. Cambia quindi l’idea degli attori da coinvolgere: non più solo quello pubblico, che storicamente ha avuto questo compito, ma anche quello privato, rappresentato da un panorama vario che comprende le associazioni che operano sul territorio così come i “normali” cittadini che vivono la città.

La storia ci ha tramandato, e in qualche modo forse inculcato, che il progetto di città, in Italia certamente, è compito principalmente dell’Amministrazione pubblica. I piani regolatori tra le varie previsioni hanno sempre pensato alla disposizione degli spazi e alla loro destinazione, individuando tra questi le piazze e i giardini che, nell’immaginario collettivo, rappresentano tradizionalmente l’idea di spazio pubblico. Le domande che molte volte ci siamo posti sono: quanti di questi spazi previsti nei piani sono stati

effettivamente realizzati? Quanti sono stati progettati come reali spazi pubblici? Quanti hanno avuto una gestione adeguata, a partire da una corretta manutenzione? In quanti casi sono stati coinvolti altri attori, al di fuori di quello pubblico? La risposta, immaginiamo, è sempre la stessa: pochi, troppo pochi.

Per fare un esempio concreto, e anche per introdurci alla realtà del caso studio qui proposto, la città di Palermo ha avuto sempre, nei suoi progetti di piano, una grande attenzione per la progettazione del verde pubblico: i tre episodi di pianificazione – il piano ottocentesco, quello novecentesco e quello più recente e attualmente in vigore del 2004 –, così come i vari progetti dei piani di zona degli anni cinquanta e sessanta, ci mostrano come tra operazioni di recupero e nuovi progetti la città dovrebbe avere un notevole patrimonio di spazi pubblici a verde (Comune di Palermo, 2004; Gulì, 1980; Inzerillo, 1981 e 1984; Schilleci, 2007).

La realtà, però, è differente. E un semplice calcolo relativo agli standard urbanistici ci conferma che in realtà la città risulta notevolmente al di sotto del famoso “minimo inderogabile” previsto dal decreto interministeriale. Se, inoltre, provassimo a passare da una semplice analisi quantitativa a una, forse più complessa ma certamente più interessante, di carattere qualitativa e prestazionale (Schilleci, Franchina e Gallitano, 2016) risulterebbe in maniera ancora più evidente il quadro disastroso, sotto questo aspetto, in cui versa la città. Se invece proviamo a fare un semplice censimento di aree verdi pubbliche, a prescindere dall’uso e dallo stato di conservazione, il quadro che ne risulta mostra che a Palermo il verde non manca.

Qual è allora il problema? Dove sta il gap? Probabilmente, così come detto in premessa, si deve cambiare prospettiva.

In questo contesto ben si inserisce il Laboratorio “Palermo città educativa”, avviato due anni fa dal Comune di Palermo al fine di sviluppare politiche per l’infanzia e l’adolescenza mirate, tra l’altro, alla riscoperta del legame identitario con il territorio. Tra i vari lavori uno in particolare si lega al tema dello spazio pubblico, nella sua accezione di luogo visto come un mondo composto da attori, fattori spaziali e pratiche socio territoriali (Dewey, 1927; Habermas, 1979; Rossi, 2008), quello dell’individuazione di aree verdi comunali abbandonate da recuperare e restituire alla cittadinanza (Bianchini, 1990; Crosta, 2000; Hajer and Reijndorp, 2002; Harvey, 2006; Low and Smith, 2006; Rossi, 2008).

L’esperienza qui presentata è quella che ha già raggiunto un primo traguardo, con l’inaugurazione di uno spazio verde condiviso che ha visto, appunto, il coinvolgimento di più attori, permettendo di arrivare al Parco della Vittoria partendo, ovviamente, da Vicolo Corto.

## 2 | Spazi per vivere e *commoning* urbano

Il 28 luglio 2015 il Comune di Palermo approva, con la deliberazione n. 131 della Giunta Comunale, un atto di indirizzo che istituisce un «Laboratorio Cittadino che promuova una progettazione comune basata sulla visione futura della città» e dichiara Palermo una Città educativa, con tanto di creazione di un apposito *brand*. Il Laboratorio “Palermo Città educativa” è stato istituito principalmente per promuovere un processo educativo che coinvolga non solo i cittadini più giovani, ma anche gli adulti, e che si basi su principi pedagogici innovativi; tuttavia, come è evidente fin dai primi incontri, uno dei temi più ricorrenti nelle riunioni del Laboratorio è la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali che riguardano le politiche urbane.

Il Laboratorio, infatti, decide fin dall’inizio di organizzare otto tavoli tematici, dedicati a svariati temi. Si va dalla salute alla cultura, passando per i minori senza famiglia e la povertà. Uno degli otto tavoli, però, ha una vocazione fortemente territoriale e mira a utilizzare diverse pratiche partecipative: il Comune propone di nominarlo “Spazi per vivere” e gli affida il compito di individuare, riqualificare e progettare luoghi pubblici, aperti a tutte le componenti della società e che abbiano una vocazione “educativa”, partendo dal presupposto che si può – anzi, si deve – educare la cittadinanza all’uso, alla cura e alla gestione degli spazi pubblici.

Queste affermazioni ci riportano, evidentemente, al tema dei beni comuni. Come abbiamo affermato recentemente (Picone, Granà, 2016), il dibattito sui *commons* sta conoscendo un momento di grande fermento in Italia, e occorre sottolineare le specificità del nostro contesto locale, senza applicare automaticamente modelli di matrice anglosassone a realtà estremamente diverse. Gli “spazi per vivere” che il Laboratorio vuole produrre sono chiaramente beni comuni, ma non vanno concepiti solamente come occasioni per protestare contro le dilaganti politiche neoliberiste, nell’accezione che suggerisce per esempio David Harvey (2012). A nostro avviso è opportuno, invece, considerare i *commons* come «generatori di relazioni socio-spaziali, focalizzandosi non tanto sul prodotto (cioè lo spazio pubblico in sé, o la retorica legata al prodotto stesso), quanto sul processo che porta alla loro costituzione, al loro mantenimento e alle relazioni tra attori sociali che intorno ad essi ruotano» (Picone, Granà, 2016, 117). Si

tratta, in altre parole, di considerare i *commons* non in astratto, ma sulla base della loro reale esistenza e delle dinamiche in cui sono coinvolti (Eizenberg, 2012), cioè di guardare ai processi di *commoning*. In questo senso, lo “spazio per vivere” diventa pretesto per analizzare reti sociali, percezioni e narrazioni che si concentrano in un luogo, dandogli significati nuovi. L’esperienza del Laboratorio palermitano, a nostro avviso, ha marcato una tappa significativa per la presa di coscienza, a Palermo, dell’importanza dell’inclusione sociale e della partecipazione dal basso.

Del tavolo tematico fanno parte soggetti eterogenei: rappresentanti del Comune (dipendenti degli assessorati al verde, all’urbanistica, all’istruzione), di aziende partecipate (che si occupano di gestione e cura del verde, di rifiuti, di trasporto pubblico, ecc.), di enti pubblici (università, servizi sociali per i minori, ASL), di scuole e di associazioni del terzo settore. Alle prime riunioni del tavolo prendono parte diverse decine di soggetti, che poi si riducono, fisiologicamente, a un numero compreso tra 15 e 20 partecipanti – numero comunque piuttosto elevato, se confrontato con quanto accaduto in altri tavoli tematici del Laboratorio. Fino alla data in cui scriviamo questo articolo, il tavolo si è riunito per oltre un anno, con uno o due incontri al mese, e ha organizzato alcuni eventi pubblici legati appunto a spazi urbani versanti in condizioni di degrado. Il coordinamento del tavolo, su indicazione dell’assessorato, è stato affidato al Dipartimento di Architettura dell’Università di Palermo, e in particolare ai due autori di questo *paper*.

Dopo le prime riunioni esplorative, il tavolo Spazi per vivere decide, accogliendo le sollecitazioni provenienti dal Comune ma stabilendo autonomamente il percorso da seguire, di lanciare un progetto, piuttosto ambizioso, di “riappropriazione di spazi verdi inutilizzati o degradati”<sup>1</sup>. L’obiettivo passa attraverso tre fasi: l’individuazione di uno spazio verde di proprietà comunale, degradato, incolto o inutilizzato, per ciascuna delle otto circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio comunale palermitano; la creazione di una rete di soggetti disposta a “riappropriarsi” di quello spazio, rilevandolo in accordo con il Comune, e la creazione di un programma di attività da realizzare nello spazio recuperato; la redazione di una convenzione o di un patto di collaborazione, sul modello proposto da Labsus per altre città italiane (Arena, Iaione, 2015), che trasmetta parte delle competenze di gestione dell’area ai soggetti che hanno partecipato alle fasi precedenti.

Il caso studio che tratteremo di seguito riguarda lo Spazio Verdinois, il primo – e al momento l’unico – degli spazi recuperati finora dal tavolo tematico.

### 3 | Lo Spazio Verdinois

Lo Spazio Verdinois è un terreno incolto sito in via Alberto Verdinois di circa 6000 mq., nel territorio della IV circoscrizione e più in particolare del quartiere Medaglie d’Oro, a ridosso della Chiesa dell’Annunciazione del Signore (Fig. 1). Il quartiere si caratterizza per la sua tarda edificazione, in un contesto di edilizia residenziale pubblica, in cui gli spazi pubblici a verde attendono ancora di essere realizzati e per indici di disagio sociale molto alti.

Il PRG del 2004 fa rientrare lo Spazio Verdinois nella categoria V3 (Spazi pubblici a verde), ma il Comune non ha mai realizzato alcun intervento migliorativo dell’area, che fino al 2016 versava in condizioni di estrema incuria e veniva utilizzata illegalmente come area di scarico per rifiuti (Fig. 2; cfr. [http://palermo.repubblica.it/cronaca/2017/01/19/foto/palermo\\_apre\\_il\\_nuovo\\_spazio\\_verdinois\\_ecco\\_il\\_parco\\_come\\_era\\_e\\_com\\_e\\_-156393340/1/](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2017/01/19/foto/palermo_apre_il_nuovo_spazio_verdinois_ecco_il_parco_come_era_e_com_e_-156393340/1/)).

---

<sup>1</sup> Con il termine “riappropriazione” ci riferiamo a un processo che non sia soltanto fisico, ma anche identitario: un’accezione che incrocia i processi di *reclaiming* dei *commons* urbani (Harvey, 2012).

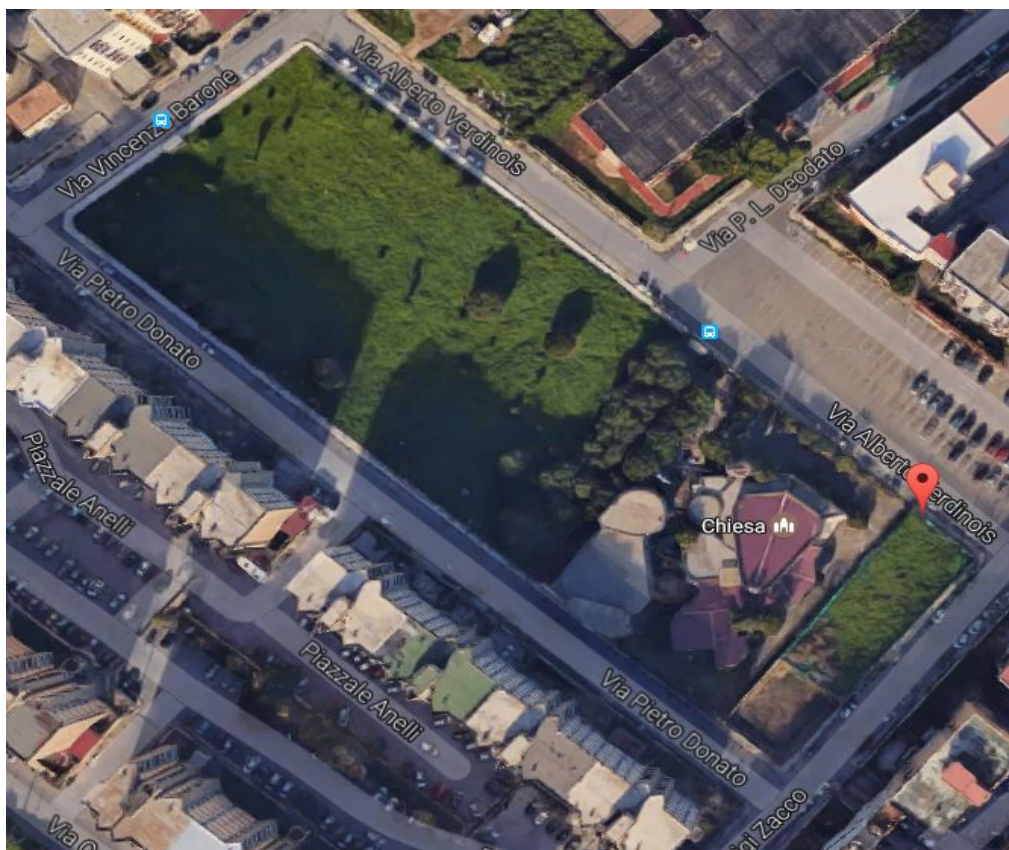


Figura 1 | Il perimetro dello Spazio Verdinois, sito nella IV circoscrizione di Palermo.  
Fonte: Google Maps.



Figura 2 | Lo Spazio Verdinois alla fine del 2016.  
Fonte: foto di Silvio Moncada.

A seguito del percorso intrapreso dal tavolo Spazi per vivere, un gruppo di attori (comprendente la IV circoscrizione, diversi istituti scolastici del quartiere, associazioni del terzo settore, l'università e, naturalmente, gli assessorati comunali e le società partecipate del Comune) avvia un processo di bonifica e rivalorizzazione dell'area. L'obiettivo di tale azione, tuttavia, non si arresta alla rimozione dei rifiuti e alla piantumazione di alberature (Fig. 3), ma prevede anche, in coerenza con le tre fasi precedentemente ricordate, una serie di attività socio-culturali e sportive da realizzare nell'area con il coinvolgimento degli



abitanti del quartiere<sup>2</sup>. Su questo fronte, tuttavia, va riscontrata una criticità: nonostante i mesi trascorsi nella preparazione dell'evento inaugurale, e nonostante i ripetuti tentativi di includere i cittadini nel processo partecipativo, solo una parte del quartiere risponde positivamente alle sollecitazioni del tavolo. L'inaugurazione ufficiale dello Spazio, infatti, non impedisce ad alcuni di perseverare in pratiche vandaliche (cfr. <http://palermo.mobilita.org/2017/02/21/giardino-verdinois-dallinaugurazione-alla-distruzione-dopo-soli-due-mesi/>).



*Figura 3* | Lo Spazio Verdinois nel momento della sua inaugurazione (19 gennaio 2017).  
Fonte: foto di Marco Picone.

A nostro avviso, una motivazione potrebbe risiedere nell'accelerazione del processo, voluta da parte dell'amministrazione comunale per potere inaugurare ufficialmente il primo spazio verde recuperato in città: comprimere temporalmente un processo partecipativo che, per sua natura, non può non essere di lunga durata rischia di accrescere le distanze tra istituzioni e cittadini, anziché ridurle. Ad ogni modo, va anche affermato che una consistente parte di abitanti del quartiere ha apprezzato i lavori di riqualificazione, sanciti dall'inaugurazione del 19 gennaio 2017 (Fig. 4).

Un'altra questione che si è posta riguarda, invece, la forma giuridica utilizzata per sancire il passaggio di una parte delle competenze gestionali dello Spazio dal Comune a soggetti esterni. Infatti, nel progetto proposto dal tavolo Spazi per vivere, un elemento fondamentale consiste nell'incitamento, rivolto ai soggetti del terzo settore e ai singoli cittadini, a rivestire un ruolo proattivo nella gestione dell'area, eradicando lo stereotipo, tipico di molte realtà italiane meridionali, per cui lo spazio pubblico non appartiene a nessuno se non al Comune (e quindi può essere ignorato o vandalizzato senza particolari sensi di colpa, perché appunto non è di nessuno). L'idea di una gestione condivisa del bene comune, ampiamente apprezzata e sposata da tutti gli esponenti del tavolo Spazi per vivere, si è scontrata con questioni di natura amministrativa: infatti, il Comune di Palermo non si è dotato di un regolamento sull'uso degli spazi pubblici<sup>3</sup>, né il Consiglio Comunale, stando a quanto riferito da esponenti

<sup>2</sup> Per esempio, in occasione delle celebrazioni per i 25 anni dalla morte di Giovanni Falcone si sono organizzati tre giorni di attività sportive e culturali presso lo Spazio Verdinois, collegando il tema della legalità a quello degli spazi pubblici.

<sup>3</sup> Il tavolo ha utilizzato le riflessioni portate avanti, negli ultimi anni, da Labsus (Arena, Iaione, 2015) e da Daniela Ciaffi per ciò che concerne la nuova concezione di beni comuni come «né pubblici, né privati. Comuni sono quei beni che vengono riconosciuti da una comunità di persone: comunità di interesse, di azione, di affinità. Ovvero persone accomunate da una visione affine del futuro del mondo, pronte ad agire per difendere i beni comuni, prendersene cura, gestirli, rigenerarli» (Ciaffi, 2016, 40).



dell'amministrazione, sarebbe stato disposto ad approvarne uno, per motivi sia di tempistiche sia di alleanze politiche. Questa situazione di *impasse* poneva delle questioni di natura tanto pratica quanto teorica: tra le prime, ci si è chiesto a chi spettasse, per esempio, la regolare manutenzione dell'area, o chi dovesse regolare l'accesso e la sicurezza. L'assenza di un regolamento comunale ha costretto a ripiegare su un regolamento preesistente (delibera comunale n. 355 del 16/10/2008) per la gestione del verde pubblico e privato a Palermo; questo regolamento all'art. 10 bis prevede, in forme non ben definite, la possibilità di "affidamento e sponsorizzazione delle aree verdi", ma rimanda a convenzioni puntuali tutta la materia delle effettive competenze gestionali e di obblighi e diritti, generando sostanzialmente confusione e incertezza.



Figura 4 | La targa apposta per l'inaugurazione dello Spazio Verdinois.  
Fonte: foto di Marco Picone.

Per quanto riguarda le questioni di natura più teorica, invece, l'esperienza dello Spazio Verdinois ha portato i rappresentanti del tavolo, ma anche delle istituzioni comunali, a interrogarsi sulla gestione partenariale di spazi pubblici (o meglio, di beni comuni). Ci si è chiesto, per esempio, se il coinvolgimento di terzo settore e volontariato non sia una maschera comoda per risolvere l'incapacità comunale di mantenere alcuni spazi pubblici in situazioni di decoro e garantirne la fruizione. Un'incapacità che, sicuramente, è dovuta al recente periodo di «austerità urbanism», come sostiene Jamie Peck (2012) e che è conseguenza dei continui tagli alle disponibilità economiche dei Comuni. Un'incapacità, però, che sfrutta la buona volontà dei cittadini per garantire quei pochi baluardi pubblici che si contrappongono alle crescenti spinte privatistiche di un sistema sempre più neoliberista.

#### 4 | Riflessioni e prospettive

L'idea di realizzare *urban community gardens*, in questo momento storico, è universalmente apprezzata e tende a diventare un modello virtuoso di sviluppo delle città (Ghose, Pettygrove, 2014). Tale esperienza, da tempo diffusa in molte parti del mondo, anche in Italia sta mettendo le sue radici e si possono riscontrare, infatti, un buon numero di casi già realizzati e ben gestiti a livello nazionale. A Palermo, a parte qualche episodica esperienza di orto urbano, non ne riscontriamo invece molte, e lo Spazio Verdinois certamente può rappresentare un primo passo verso questo tipo di politiche.

Inoltre, come già detto, l'idea che è alla base del tavolo tematico che lo ha promosso è quella di avviare la realizzazione di almeno uno spazio di questo tipo per ognuna delle otto circoscrizioni in cui Palermo è suddivisa amministrativamente.

Il processo che ha portato all'inaugurazione, il 19 gennaio 2017, del giardino non è stato né breve né privo di problemi, molti dei quali erano stati previsti come possibili già all'inizio del percorso. Mettere attorno ad un tavolo un numero elevato di persone, in rappresentanza di diversi "mondi", per prendere delle decisioni è sempre complesso. E anche in questo caso gli attriti, i diversi punti di vista, le incomprensioni non sono mancate, anche se, avendo condiviso dall'inizio la finalità del tavolo, sono risultati tutti elementi costruttivi e positivi. Le pratiche partecipative, del resto, sono pratiche complesse e richiedono regole e figure precise per funzionare.

L'esperienza condotta nella IV circoscrizione ha fatto, quindi, da sperimentazione e certamente adesso è il momento di valutare l'efficacia o meno del metodo utilizzato e di, eventualmente o certamente, aggiustarne il tiro. Partendo da quanto già contenuto nella convenzione firmata subito dopo l'inaugurazione dello spazio verde – in cui si dice che l'Amministrazione Comunale considera il Verde Pubblico un bene comune da tutelare ed è sua intenzione favorire la partecipazione diretta, senza fini di lucro, dei cittadini alla cura e al decoro della città e che inoltre la partecipazione, insieme all'attenzione e al coinvolgimento dei cittadini, non può che essere considerata una risorsa efficace ed economica in grado di fornire risposte alle difficoltà dell'Amministrazione nella gestione ottimale del proprio verde pubblico –, la sfida è quella di avviare il processo e, non senza un continuo monitoraggio anche su possibili criticità che ancora emergeranno, farlo diventare una comune prassi operativa.

Alcune criticità, infatti, sono emerse già dopo l'inaugurazione del giardino. Il meccanismo della gestione dello spazio verde, ad esempio, pur se concordato con chiarezza, ha avuto alcuni problemi. Così come, probabilmente, il ruolo degli abitanti non è stato del tutto condiviso, così come raccontato. Ma il processo è ripartito e azioni correttive sono state avviate, sempre grazie alla sinergia di tutti gli attori, cercando di lavorare anche verso la formazione al rispetto del bene comune.

Oggi possiamo dire di avere un buon risultato. Certamente perfezionabile, nel metodo e nei contenuti, ma indubbiamente un risultato che ripaga delle fatiche e che spinge a perseverare.

### Attribuzioni

La redazione delle parti '1', '4' è di Filippo Schilleci, la redazione delle parti '2', '3' è di Marco Picone.

### Riferimenti bibliografici

- Arena, G. (2015), "I beni comuni nell'età della condivisione", in G. Arena e C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma, pp. 15-30.
- Bianchini F. (1990), "The crisis of urban public social life in Britain", in *Planning Practice and Research*, no. 5, vol. 2, pp. 4-8.
- Ciaffi D. (2016), "Pensare il bene comune / Thinking the Common Good", in M. Lepore, R. Pantaleo, S. Sfriso (a cura di), *Progettare per il bene comune / Designing for the common good*, Becco Giallo, Pergine Valsugana, p. 40.
- Comune di Palermo (2004), *Relazione generale alla Variante generale al PRG*, Comune di Palermo, Palermo.
- Crosta P.L. (2000), "Società e territorio, al plurale. Lo "spazio pubblico" – quale bene pubblico – come esito eventuale dell'interazione sociale", in *Foedus*, n. 1, pp. 40-53.
- Dewey J. (1927), *The Public and its Problems*, Henry Holt and Company, New York.
- Eizenberg E. (2012), "Actually Existing Commons: Three Moments of Space of Community Gardens in New York City", in *Antipode*, n. 44(3), pp. 764-782.
- Ghose R., Pettygrove M. (2014), "Urban community gardens as spaces of citizenship", in *Antipode*, n. 46(4), pp. 1092-1112.
- Gulì A. (1980), "Il problema del verde a Palermo attraverso i piani urbanistici", in Gulì A. (a cura di), *Una nuova geografia per il parco a Palermo: tre analisi nel territorio della Conca d'Oro*, Quaderno n.7 dell'Istituto di urbanistica e pianificazione territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo, Palermo, pp. 76-77.
- Habermas J. (1962), *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main (trad. it.: *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2001).
- Hajer M., Reijndorp A. (2002), *In Search of the New Public Domain*, Nai Publishers, Rotterdam.
- Harvey D. (2006), "The political economy of public space", in Low S., Smith N. (eds.), *The politics of Public Space*, Routledge, London, pp. 17-34.

- Harvey D. (2012), *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, ilSaggiatore, Milano [ed. orig. (2012) *Rebel Cities. From the Right to the City to Urban Revolution*, Verso, Londra-New York].
- Inzerillo S.M. (1981), *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo. Piani e prassi amministrativa dall'«addizione» del Regalmici al Concorso del 1939*, Quaderno n.9 dell'Istituto di urbanistica e pianificazione territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo, Palermo.
- Inzerillo S.M. (1984), *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo. Crescita della città e politica amministrativa dalla "ricostruzione" al piano del 1962*, Quaderno n.14 dell'Istituto di urbanistica e pianificazione territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo, Palermo.
- Loda M., Hinz M. (a cura di, 2011), *Lo Spazio Pubblico Urbano. Teorie, progetti e pratiche in un confronto internazionale*, Pacini, Pisa.
- Low S., Smith N. (eds., 2006), *The politics of Public Space*, Routledge, London.
- Peck J. (2012), "Austerity urbanism", in *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, n. 16(6), pp. 626-655.
- Picone M., Granà N. (2016), "Commoning tra Brobdingnag e Laputa: il caso di Villa San Pio a Partinico (Palermo)", in AA.VV., *Commons/Comune*, Società di studi geografici. Memorie geografiche NS 14, oo. 117-123.
- Rossi U. (2008), "La politica dello spazio pubblico nella città molteplice", in *Rivista Geografica Italiana*, n. 115, vol. 4, pp. 427-458.
- Schilleci F. (2007), "Il giardino come metafora della città. L'idea di verde urbano nella pianificazione ottocentesca a Palermo", in Di Leo P. (a cura di), *Linguaggio. Pensiero. Realtà. Urbanistica a Palermo da Pisanelli a Giarrusso*, Edizioni Compostampa, Palermo, pp. 279-307.
- Schilleci F., Franchina A., Gallitano G. (2016), "Place-Keeping and Ecological Services. Una prospettiva di Studi", in *Challenges of Anthropocene and the role of Landscape Ecology - Congress Proceedings*, SIEP-IALE, pp. 117-122.

# Una strategia anti-gentrificazione: il LAHB Social e la riabilitazione partecipata della Ilha de Bela Vista a Porto

Elena Tarsi

Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

DIDA, UNIFI

Email: [elena\\_tarsi@yahoo.it](mailto:elena_tarsi@yahoo.it)

Tel: 333.2990798

## Abstract

Le trasformazioni che interessano negli ultimi anni i centri storici delle città Europee, siano esse frutto delle dinamiche del mercato immobiliare privato o di operazioni pubbliche di rigenerazione urbana, producono nella maggior parte dei casi fenomeni di espulsione dei residenti con la conseguente perdita del tessuto sociale ed economico. Questa tendenza gentrificatrice sembra ormai inevitabile, ma esistono alcuni progetti e programmi che costruiscono strade alternative garantendo la riabilitazione degli ambienti urbani degradati ma allo stesso tempo la permanenza degli antichi abitanti. Questo contributo analizza un progetto di riabilitazione di una *Ilha* nella città di Porto in Portogallo. Le *Ilhas* sono una tipologia di abitazione operaia, caratterizzata da una precisa morfologia, nata in seno allo sviluppo industriale della città alla fine del XIX secolo. Molte di queste, considerate insalubri, sono state distrutte da un piano di risanamento negli anni '56-'66, ma molte costituiscono ancora il principale tessuto urbano della zona adiacente al centro storico. Il processo di riabilitazione della *Ilha de Bela Vista* condotto dal LAHB Social – *Laboratório de Habitação Básica e Social*, che coinvolge professori universitari, studenti e professionisti, con la partecipazione fondamentale degli abitanti, rappresenta un esempio di come si possa intervenire nella città storica, salvaguardando non solo il costruito ma anche il tessuto sociale. La strategia utilizzata, costituendo una valida alternativa ai processi di dislocamento, può essere di ispirazione per politiche più ampie.

**Parole chiave:** participation, urban regeneration, historic centers.

## 1 | *Gentrification* e diritto alla città

Dal momento in cui Ruth Glass introdusse per la prima volta il termine *gentrification*, per indicare un particolare fenomeno osservato a Londra nel 1964, una vasta letteratura internazionale ha descritto e interpretato il fenomeno, e la parola ha inoltre ispirato movimenti urbani e lotte di classe. Nonostante in contrapposizione ai fenomeni di *gentrification* nascessero proposte per controllarlo e soprattutto per evitare il dislocamento della popolazione e la conseguente riconfigurazione del tessuto sociale (Marcuse 1985), come sottolinea Slater (2009) nel corso degli anni non solo le politiche pubbliche non hanno adottato strategie per contrastare o controllare il fenomeno ma si sono addirittura orientate per introdurlo come parte sostanziale dei progetti di riabilitazione urbana. Le trasformazioni che interessano negli ultimi anni i centri storici delle principali città portoghesi, siano esse frutto delle dinamiche del mercato immobiliare privato o di operazioni pubbliche di rigenerazione urbana, producono nella maggior parte dei casi fenomeni di espulsione dei residenti con la conseguente perdita del tessuto sociale ed economico (Mendes 2014). Sono esempio di questa tendenza: 1) la nuova “*Lei das rendas*”<sup>1</sup>, varata nel 2012 dal governo per sbloccare gli antichi contratti di affitto, permettere ai privati di riabilitare gli edifici dei centri storici e alzare di conseguenza i prezzi; 2) il *Masterplan* per la riabilitazione del centro storico di Porto che ha previsto la dislocazione degli antichi abitanti (per la maggioranza anziani) verso quartieri di edilizia popolare periferici e la costruzione di una nuova immagine urbana volta ad attrarre investimenti soprattutto legati al settore turistico (Alves 2010; Queirós 2013).

D'altra parte, un'altrettanto importante produzione internazionale sia accademica che di programmi ed esperienze continua a sostenere l'importanza di difendere il “diritto al luogo” (Harvey 2008; Soja 2010; Marcuse 2009) tracciando strade alternative che garantiscono la riabilitazione degli ambienti urbani degradati ma allo stesso tempo la permanenza degli antichi abitanti. Questo contributo nasce da una ricerca sui processi di esclusione urbana nel contesto portoghese (Tarsi 2016) e presenta sinteticamente i

<sup>1</sup> La Lei n.º 31/2012 del 14 di Agosto, procede alla revisione del regime giuridico sugli affitti, alterando la Lei n.º 6/2006, del 27 de Fevereiro, introducendo varie misure per dinamizzare il mercato privato.

punti di forza di un progetto di riabilitazione della *Ilha de Bela Vista* nella città di Porto, che rappresenta una alternativa reale ai processi di dislocamento. Le *Ilhas* (che significa in portoghese “isole”) sono una tipologia di abitazione, caratterizzata da una precisa morfologia, proliferata in seno allo sviluppo industriale della città alla fine del XIX secolo: all’inizio del XX secolo il 30% della popolazione di Porto viveva nelle *Ilhas* (CMP 2001). Molte di queste, considerate insalubri, sono state distrutte da un piano di risanamento nel decennio ‘56-‘66, che ha visto il trasferimento degli abitanti in quartieri di edilizia pubblica in zone fuori dal centro urbano compatto, ma molte altre hanno resistito e costituiscono ancora oggi il principale tessuto urbano della zona adiacente al centro storico (Fig. 1).



Figura 1 | Una delle tante *Ilhas* di Rua S. Vitor.  
Fonte: Fotografia dell'autore.

## 2 | Un breve *excursus* sui principali programmi pubblici

A seguito dello sviluppo industriale alla fine del XIX secolo la città di Porto è stata oggetto di un forte processo di inurbamento della popolazione che risiedeva nelle campagne limitrofe, attratta dal lavoro nelle nuove fabbriche sorte ai bordi della città storica. L'aumento repentino della popolazione urbana diede origine a soluzioni abitative specifiche che si conformarono seguendo il piano di espansione progettato da João de Almada. La peculiare morfologia dei nuovi lotti urbani fu sfruttata in modo da mescolare le esigenze abitative delle due classi sociali predominanti: le famiglie borghesi costruivano delle palazzine di buona qualità sul fronte strada, mentre sul retro nascevano le *Ilhas*, per ospitare gli operai delle fabbriche. Si tratta di una tipologia associata da più autori (Seixas 2008), ai *back-to-back* e alle *blind-back houses* dell'altra città industriale europea per antonomasia, Manchester.



Per comprendere quali siano stati i principi ispiratori e le conseguenze da un punto di vista sia sociale che di organizzazione del tessuto urbano delle politiche pubbliche relative alle condizioni abitative delle classi operaie prima e vulnerabili poi, verranno brevemente presentati i principali programmi:

- *Plano de melhoramento do Porto* (1956-1966). La preoccupazione da parte dello Stato rispetto agli aspetti di insalubrità che caratterizzavano le *Ilhas* comincia a Porto già alla fine dell'800 ma il primo programma che affronta in maniera sistematica il fenomeno urbano attraverso la costruzione di un parco abitativo pubblico dove dislocare la popolazione che le popolava risale alla seconda metà degli anni '50 con il piano sopra citato, anche conosciuto come *Plano de Salubridade das Ilhas*. Le *Ilhas* vengono descritte come focolai di malattie e di degrado morale e considerate un problema da risolvere, da estirpare (CMP 2001).
- *Operação SAAL* (1974-1976). Nel periodo subito successivo alla rivoluzione del 25 aprile si svilupparono una serie di esperienze ispirate ai principi della democrazia diretta, della partecipazione e della valorizzazione del contributo delle classi popolari (Bandeirinha 2007). Nell'ambito delle politiche per garantire il diritto all'abitazione e all'abitare fu creata l'*Operação SAAL (Serviço Ambulatorio de Apoio Local)*, ovvero gruppi di professionisti che venivano chiamati "brigade", che offrivano assistenza progettuale e tecnica ai quartieri degradati. Il programma prevedeva la partecipazione degli abitanti in tutte le fasi dalla progettazione alla costruzione, difendendo il diritto alla città e al luogo contro la speculazione immobiliare, promuovendo la salvaguardia del patrimonio edificato e del suo valore storico e culturale (Matos Rodrigues, Carlos Silva 2015). L'esperienza ebbe vita brevissima e terminò solo 2 anni dopo ma lasciò un'eredità che ispira ancora oggi abitanti e professionisti.
- *Plano Especial de Realojamento* (1993-2000). In seguito alla rivoluzione del '74 il Portogallo visse una nuova stagione di immigrazione soprattutto dai paesi ex-colonie. Nacquero così molti insediamenti informali che insistevano ai margini delle principali città del paese. A seguito dell'entrata del Portogallo nell'Europa ('87) e in vista di due megaeventi che avrebbero posto il paese sotto i riflettori internazionali (Lisbona capitale Europea della Cultura '94, Expo '98), venne varato un massiccio programma per lo "sradicamento delle baracche". Nonostante il netto ritardo rispetto alle esperienze degli altri paesi europei in termini di *public housing*, il programma non tenne conto delle molte critiche rivolte ai quartieri di stampo razionalista che in Italia, Francia, ecc. si erano trasformati in breve in enclaves che concentravano le problematiche sociali, riproponendone lo stesso schema (Cachado 2013).
- "Masterplan per la rivitalizzazione urbana e sociale della Baixa di Porto" (2000-oggi). Guidato dalla PORTO VIVO, una società pubblica istituita nel 2004 per condurre il processo di rinnovo urbano, il programma rappresenta la nuova stagione di una serie di programmi che dagli anni '70 hanno avuto come oggetto il centro storico di Porto. Nonostante la stratificazione storica e questa antica parte della città rappresenti uno dei principali patrimoni urbanistici e identitari, ha subito nel tempo un processo di forte abbandono con il conseguente degrado della maggior parte delle strutture. La popolazione residente è fin dagli anni '70 descritta come socialmente vulnerabile. Nonostante nei principi ispiratori del nuovo masterplan si trovino la sostenibilità sociale ed ambientale (PORTO VIVO 2005), questa viene tradotta nello spostamento della popolazione problematica verso i quartieri di edilizia pubblica già menzionati e nel tentativo di attrarre nuove fasce della popolazione (studenti e giovani, classe medio-alta, turisti) e i servizi e le attività economiche ad esse connesse (Queirós, Rodrigues 2005; Queirós 2013) (Fig. 2).

E' evidente come le politiche pubbliche abbiano contribuito in maniera sostanziale ad una progressiva polarizzazione del tessuto sociale, considerando le espressioni urbane delle classi subalterne come fenomeni da estirpare e concentrando la popolazione socialmente vulnerabile in determinate aree della città. Nonostante i ripetuti interventi per eliminarle però, le *Ilhas* rimangono ancora oggi una soluzione abitativa per molti residenti non solo scelta ma anche difesa. Basti pensare che, secondo un rilievo recente, una buona percentuale risiede nelle *Ilhas* da meno di 10 anni e ha meno di 45 anni; inoltre il prezzo dell'affitto per queste case dalle dimensioni ridottissime varia tra i 200€ e i 400€ (Loureiro de Matos, Vieira Rodrigues 2009). Sicuramente la posizione centrale, ma anche la densità sociale e umana di questa parte di città, la fanno preferire alle abitazioni di edilizia pubblica localizzate ai bordi della maglia urbana e stigmatizzate come luoghi di esclusione sociale. Proprio in difesa delle *Ilhas* e in netto contrasto con le tendenze di oltre mezzo secolo e con le richieste di un mercato immobiliare sempre più speculativo, viene condotto il programma oggetto di questo articolo. Nasce dall'eredità dell'esperienza SAAL e da un attivo



movimento (di accademici, professionisti e attivisti) a livello nazionale per la costruzione del diritto alla città.



Figura 2 | Intervento nel *Quartierão Cardoso* nel centro storico di Porto.  
Fonte: Fotografia dell'autore.

### 3 | Costruire alternative: una strategia partecipata anti-gentrificazione.

Il “Programa di Riabilitazione della *Ilha de Bela Vista*” è stato condotto a partire dal 2013 dal LAHB Social – Laboratorio di Habitação Basica, un laboratorio che coinvolge professori universitari, studenti e professionisti, con la partecipazione fondamentale degli abitanti. Sono inoltre partners del progetto la CICS.Nova dell'Universidade do Minho, il Municipio di Porto e la Domus Social, società comunale che si occupa della gestione del parco abitativo pubblico di cui la *Ilha* fa parte. Il processo ha visto poi la sostanziale collaborazione dello studio di architettura Gabinete IMAGO degli architetti Antonio e André Cerejeira Fontes, che hanno definito il progetto di ricostruzione delle abitazioni, e il finanziamento dell'IRHU – Istituto di Riabilitazione Urbana - del governo portoghese.

La *Ilha de Bela Vista*, composta secondo il progetto iniziale da 43 abitazioni, risale al 1878 e presenta una morfologia particolare perché formata da due corridoi paralleli su due livelli del terreno differenti e tre blocchi di abitazioni di due piani. All'inizio del processo di riabilitazione si trovava in stato di forte degrado: per questo molte delle abitazioni non erano più occupate e quelle occupate (da una popolazione per lo più anziana, età media 60 anni) presentavano seri problemi di umidità (Matos Rodrigues 2014).

La *Ilha de Bela Vista* aveva però come valore aggiunto un passato di partecipazione attiva: era stata infatti una delle realtà interessate dal processo SAAL sviluppatosi nel '74-'76, durante il quale si è costituita l'associazione degli abitanti, ancora oggi presenti e combattivi, che hanno promosso il progetto qui presentato. Di seguito si cercherà di mettere in risalto gli aspetti di maggiore interesse della proposta perché possano essere di ispirazione ad altri programmi e politiche di riabilitazione:

1. La metodologia. Il processo è nato dalla collaborazione tra gli abitanti della *Ilha* e il Laboratorio di Abitazione Basica, un laboratorio permanente multidisciplinare che ha come obiettivo quello di contribuire, attraverso la ricerca e l'azione, all'implementazione del diritto alla casa e alla città per tutti. La partecipazione attiva degli abitanti in tutte le fasi del processo e la presenza costante dei componenti del laboratorio (per alcuni mesi la sede del LAHB Social è stata spostata all'interno della *Ilha*) e degli architetti responsabili del progetto ha permesso che si arrivasse a definire non solo un intervento di qualità ma anche che rispettasse le esigenze reali dei residenti e la profonda identità storica e sociale del luogo. Fondamentale è stata la scelta di non dislocare mai gli abitanti nemmeno durante i lavori di ristrutturazione: questo è stato possibile solo grazie al continuo dialogo e alla mediazione con le istituzioni pubbliche a vari livelli che ha caratterizzato il processo.

2. Il progetto architettonico. Un punto di forza di questo intervento è sicuramente la qualità del progetto di ristrutturazione delle antiche abitazioni: rispetta infatti l'antica morfologia, l'uso degli spazi interni ed esterni ma attraverso l'applicazione di alcuni principi di bioclimatica risolve i problemi di umidità, mancanza di luce e ventilazione che caratterizzavano le antiche costruzioni (Matos Rodrigues, Cerejeira Fontes, Cerejeira Fontes, Carlos Silva 2016). Pur nella semplicità delle soluzioni e dei materiali utilizzati, le nuove abitazioni sono molto più che dignitose, mostrando una cura nei dettagli e l'uso di riferimenti dell'architettura contemporanea. Il risultato è una *Ilha* che mantiene il suo carattere di *casa-patio*, con i lavatoi e le sedute che caratterizzano i corridoi esterni, con i suoi ridotti ambienti interni ma ben sfruttati e finalmente luminosi e ventilati grazie al piccolo vano interno a tutta altezza e alla nuova copertura. L'intervento si colloca in netta discontinuità con la bassa qualità architettonica della lunga stagione dell'edilizia pubblica, che ha prodotto soluzioni abitative soggette ad un veloce degrado e ad una facile stigmatizzazione data anche dal basso valore non solo dei materiali e delle soluzioni formali ma anche dei riferimenti architettonici (Fig. 3).

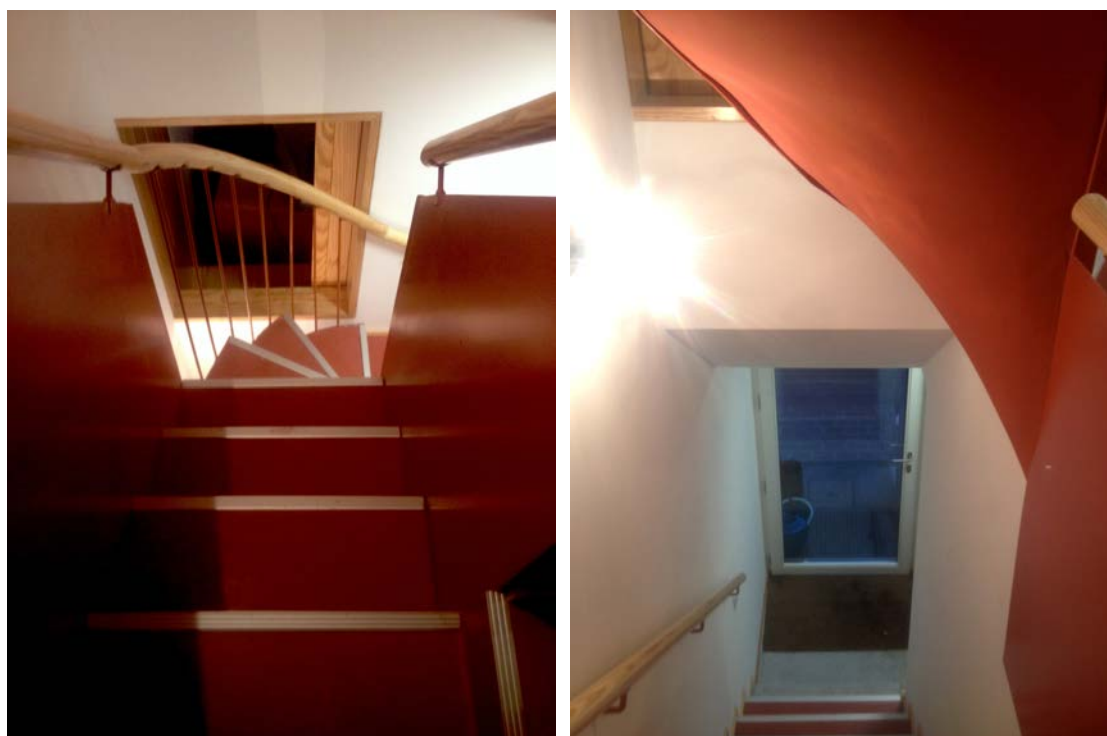


Figura 3 | Dettagli della scala interna di una delle abitazioni della *Ilha de Bela Vista* dopo l'intervento di riabilitazione.  
Fonte: Fotografie dell'autore.

3. L'aspetto economico. L'intero intervento ha un costo contenutissimo (500 mila euro per 35 abitazioni, ogni abitazione ha il costo di 32.000 euro), sostenibile per la pubblica amministrazione, che permette di evitare il fenomeno dell'aumento dei prezzi e della conseguente gentrificazione. Nella maggior parte dei casi vige l'idea che sia più economico costruire nuove strutture che intervenire in quelle già esistenti dei nuclei storici. Questo progetto dimostra il contrario e oltre all'aspetto economico contribuisce alla riabilitazione del patrimonio storico degradato senza smantellare il tessuto sociale.

#### 4 | Conclusioni

Il successo del programma suggerisce la possibilità di strutturare una vera e propria politica di riabilitazione delle *Ilhas* pubbliche che adotti i principi della partecipazione, della qualità del progetto e della sostenibilità economica, permettendo così di recuperare un patrimonio storico e identitario importante senza privarlo della sua vita sociale e difendendo il diritto alla città delle fasce più deboli della popolazione. La qualità delle nuove abitazioni rende possibile l'ipotesi di estendere il programma non solo alle altre *Ilhas* di proprietà municipale ma di pensare a politiche dirette alla riabilitazione di quelle di privati che possano integrare la difesa del diritto alla casa per gli antichi residenti e l'offerta di soluzioni abitative più temporanee e redditizie per studenti o turisti, ricreando quella *mixité* che ha caratterizzato a lungo la città storica. La tendenza ad una polarizzazione socio-spaziale sempre più netta è stata per lungo tempo

diretta responsabilità degli interventi pubblici: ne risulta una perdita della coesione sociale e un aumento dell'esclusione urbana. Se questo porta a città sempre più fortemente frammentate e duali, a centri storici vetrine privi della vivacità sociale che li ha connotati, è auspicabile un'inversione di rotta: alternative efficaci esistono. L'interesse del caso studio presentato non si limita al contesto portoghese: le *Ilhas* sono senza dubbio una tipologia peculiare, ma la strategia applicata suggerisce come sia possibile intervenire in situazioni di vulnerabilità sociale e di deterioramento urbano rispettando l'identità dei luoghi, i diritti degli abitanti, creando percorsi d'inclusione invece che di esclusione.

## Riferimenti bibliografici

- Alves S. (2010), *O Social, o Espacial e o Político na Pobreza e na Exclusão. Avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas em risco na cidade do Porto*, Tese de Doutoramento, Disponibile on-line: [http://vbn.aau.dk/files/201372050/Doutoramento\\_S\\_niaAlves.pdf](http://vbn.aau.dk/files/201372050/Doutoramento_S_niaAlves.pdf)
- Bandeirinha J. A. (2007), *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Cachado Á. R. (2013), "O Programa Especial de Realojamento: Ambiente histórico, político e social", in *Anál. Social* [online], n. 206, pp. 134-152.
- Camara Municipal do Porto (2001), *As "Ilhas" do Porto. Estudo Socioeconomico*, Camara Municipal do Porto, Porto.
- Harvey D. (2008), "The right to the city", in *New Left Review*, n. 53 (trad. it.: *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Verona: Ombre Corte, 2013). DOI: 10.1400/144199
- Loureiro de Matos F., Vieira Rodrigues R. M.V. (2009), "As Ilhas do Porto: Lugares de Resistência", in *OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia*, v.1, n.1, pp. 33-57.
- Marcuse P. (1985), "To control gentrification: anti-displacement zoning and planning for stable residential districts", in *Review of Law and Social Change*, n.13, pp. 931-45.
- Marcuse P. (2009), "From critical urban theory to right to the city", in *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, n. 13, 2(3), pp. 185-197.
- Matos Rodrigues F. (2014), *Ilha da Bela Vista*, Edições Afrontamento, Porto.
- Matos Rodrigues F., Carlos Silva M. (2015), *Cidade, Habitação, Participação: o processo SAAL na Ilha da Bela Vista*, Edições Afrontamento, Porto.
- Matos Rodrigues F., Cerejeira Fontes A. J., Cerejeira Fontes A., Carlos Silva M. (eds., 2016), *Ilha da Bela Vista. Catalogo. Projecto de Arquitectura basica participada*, Edições Afrontamento, Porto.
- Mendes L. (2014), "Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal: uma análise crítica à luz da tese rent gap de Neil Smith", in *Cadernos Metrópole*, v. 16, n. 32, pp. 487-512.
- Porto Vivo - SRU (2005), *Urban and social renewal of the Baixa District of Oporto*. Disponibile on-line: [http://www.portovivosru.pt/pdfs/Masterplan\\_EN.pdf](http://www.portovivosru.pt/pdfs/Masterplan_EN.pdf)
- Queirós J. (2013), "Social housing demolition as state-led gentrification in Porto's city centre", in *ISA RC43 Conference* – July 10-12. Disponibile on-line: <http://www.grin.com/en/e-book/232378/social-housing-demolition-as-state-led-gentrification-in-porto-s-city-centre>
- Queirós J., Rodrigues V. (2005), *Recrutar a Cidade: Dinâmicas Culturais Emergentes e Reabilitação Urbana da Baixa do Porto*, Faculdade de Letras Porto.
- Seixas P. C. (2008), *Entre Manchester e Los Angeles. Ilhas e Novos Condomínios no Porto*, Universidade Fernando Pessoa, Porto.
- Slater T. (2009), "Missing Marcuse: On gentrification and displacement", in *City*, n. 13(2), pp. 292-311.
- Soja E. (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Tarsi E. (2016), "As lógicas da exclusão urbana no contexto português: uma perspectiva Sul-Norte", in *Fórum Sociológico*, n. 29/2016, pp. 41-52.

## Riconoscimenti

L'autore ringrazia il supporto della borsa SFRH/BPD/82510/2011 finanziata dall'istituzione portoghese FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

# Quali politiche pubbliche per le trasformazioni urbane degli 'spazi interclusi'?

**Iacopo Zetti**

Università degli Studi di Firenze  
DIDa - Dipartimento di Architettura  
Email: [iacopo.zetti@unifi.it](mailto:iacopo.zetti@unifi.it)

**Maddalena Rossi**

Università degli Studi di Firenze  
DIDa - Dipartimento di Architettura  
Email: [maddalena.rossi@unifi.it](mailto:maddalena.rossi@unifi.it)

## Abstract

Le città e i territori contemporanei sono sottoposti a processi di trasformazione strutturale dei loro assetti insediativi che conferiscono loro un carattere regionale, tran-scalare e interconnesso. I tessuti urbani si trasformano in un quadro di crescita dell'edificato oggi profondamente modificato e producono la proliferazione di spazi interclusi, intesi quali spazialità minori, comunemente interpretati come il retro della città pianificata e letti come territori ad alto degrado. Il lavoro di ricerca che presentiamo ha condotto un'esplorazione delle manifestazioni degli spazi interclusi in un'area di studio a due scale: quella dell'urbanizzazione della Toscana Centro-settentrionale e quella dell'Area metropolitana di Firenze-Prato.

La tesi sostenuta è che tali spazi possono assumere un ruolo significativo nella ridefinizione e riprogettazione dello spazio urbano e della qualità della vita al suo interno, essendo luoghi in cui, generalmente, si addensano le principali trasformazioni contemporanee: azioni di riciclaggio dei materiali abbandonati al loro interno (edifici dismessi o non finiti, resti di reti tecnologiche e di spazi collettivi, ecc.); pratiche di agricoltura multifunzionale; sperimentazioni di un nuovo design urbano, in parte autoprodotta dagli stessi attori territoriali, *low-cost*, ma di qualità; risposte informali ed autorganizzate a problematiche e questioni urbane non soddisfatte (*housing*, spazio pubblico, immigrazione); esperienze produttive e/o ricreative innovative fatte di micro-impresa, talenti creativi e neo-produzione agricola; nuove economie che assumono quale essenziale presupposto di sviluppo una concezione di territorio bene comune; modelli di *governance* collaborativa o patteggiata fondati su reti collaborative sperimentali tra i diversi livelli istituzionali e tra questi e la cittadinanza, anche attraverso modalità di coinvolgimento e partecipazione della stessa.

Tuttavia, ad oggi, sono scarse o deboli le esperienze di trattamento di tali spazi e delle pratiche che vi si addensano via politiche pubbliche. La spiegazione può essere ricercata proprio nella natura dell'unità semantico-morfologica degli spazi interclusi e delle domande che essa pone alle politiche pubbliche e agli strumenti preposti alla loro implementazione e attuazione e che, quindi, il paper esplicita.

**Parole chiave:** open spaces, urban regeneration, public policies.

## Introduzione

Le città e i territori contemporanei sono sottoposti a processi di trasformazione strutturale degli assetti insediativi, che conferiscono loro un carattere regionale, tran-scalare e interconnesso. I tessuti urbani si trasformano in un quadro di crescita dell'edificato oggi profondamente modificato e producono la proliferazione di spazi interclusi, intesi quali spazialità minori, comunemente interpretati come il retro della città pianificata e letti come territori ad alto degrado. La tesi sostenuta è che tali spazi possono assumere un ruolo significativo nella ridefinizione e riprogettazione dello spazio urbano e della qualità della vita al suo interno, ma che, a tal fine occorre trovare risposte efficaci alle domande che essi lanciano alle politiche pubbliche.

Il *paper* parte da un inquadramento teorico volto a chiarire in quale contesto scientifico si colloca la trattazione degli spazi interclusi; sviluppa quindi un approfondimento sulla metodologia ed i risultati ottenuti nel caso di studio affrontato e, infine, sulla base delle modalità di riprogettazione che va delineando, chiude con una serie di sollecitazioni che tali spazi sembrano lanciare alle politiche pubbliche ed agli strumenti predisposti alla loro implementazione.

## Inquadramento teorico

La ricerca, qui presentata, ha assunto come prospettiva esplorativa dei nuovi processi insediativi la concettualizzazione di «post-metropolitano» formulata da Edward Soja nel 2000 e da esso rielaborata nel 2011, proponendosi, con tale suggestione, di concentrare l'attenzione su una nuova fase di «multi-scalar regional urbanisation» (Soja, 2011: 684), nella quale sarebbe in corso il passaggio da un modello di sviluppo urbano metropolitano ad un processo di urbanizzazione regionale. Tale aspetto teorico è stato trattato recentemente da un progetto di ricerca di interesse nazionale a cui gli autori hanno preso parte ed a cui si rimanda per ulteriori riflessioni (Balducci, Fedeli, Curci, 2017a, 2017b).

Molti gli effetti indotti da tali processi: il primo ha a che vedere con la scomparsa delle differenze significative in termini di stili di vita tra contesto urbano e suburbano; il secondo riguarda il ribaltamento della condizione urbana, e cioè un rimescolamento che vede da un lato l'emergere di forme di suburbano in contesti tipicamente urbani e l'affermarsi di forme di urbanità in contesti tipicamente suburbani; il terzo con la combinazione di forme di decentramento e ricentralizzazione, legata a processi di espulsione di alcune funzioni urbane in contesti periurbani, capaci di generare nuove centralità; infine, dal punto di vista morfologico, determina l'emergere di una nuova forma urbana, quella delle città-regione sempre più globalizzata, polinucleare, densamente reticolare e ad alta intensità di informazione, multiscalare e interconnessa (Soja, 2011: 685). Appare interessante, a tal proposito, confrontarsi con una letteratura che, in dialogo con Soja (Young, Burke, Wood, Keil, 2011: 1), ci propone di riflettere su questa nuova *forma urbis*, esplosa oltre i confini fisici e amministrativi della città novecentesca, in termini di «città intermedia» (Sieverts 2003 in Young et al., 2011). Essa interpreta questa nuova struttura emergente e al tempo stesso incompiuta dell'urbano, a lungo letta come forma non matura o di degradazione della città, all'opposto come un'altra forma rilevante di quest'ultima, incompiuta solo perché ancora in transizione e, quindi, spazio privilegiato di indagine.

Formatasi a seguito della rottura del confine fisico della città storica e della sua conseguente esplosione nello spazio rurale, questa città intermedia si è evoluta secondo varie tappe. Ogni tappa ha avuto caratteristiche proprie ed ha prodotto una particolare morfologia urbana contraddistinta dalla contraddizione fra una forma fisica frammentaria e pervasiva, diffusa in maniera sempre simile a se stessa in ogni parte del mondo, e le condizioni imposte dalle caratteristiche del locale (Paba, Perrone, Lucchesi, Zetti, 2017; Paba, Perrone, Lucchesi, Zetti, Granatiero, Rossi, 2017). Questa città ha delineato l'apparizione, assemblata su un territorio tendente fisicamente e simbolicamente all'infinito (Bonomini, Abruzzese, 2004), di materiali insediativi totalmente diversi per quanto concerne funzione, utilizzo e metro di misura. La nuova fisionomia urbana prevalente è così fatta di spazi distinti, paratatticamente accostati senza alcuna intersezione. Geometrie autistiche, mute e indifferenti le une alle altre, monadi difficili da interpretare nella loro struttura interna e nei rapporti che ognuna di esse stringe con tutte le altre (Guida, 2011: 21) e che hanno sancito la fine dello spazio pubblico urbano, riattualizzando la poetica del frammento (Secchi, 1999: 205).

Tutto ciò ha prodotto il proliferare negli intrecci fisici della complessa trama territoriale (Secchi, 2013) di spazi interclusi, intesi quali spazialità minori, che, declinati a più scale, sono divenuti componente caratteristica e predominante dell'urbano contemporaneo, (Brighenti 2013; Gibelli 2003; Sieverts 2003 in Young et al. 2011). Spazi residuali, con poco pensiero o progetto, si offrono, nella loro condizione di disoccupazione, come evidenza predominante dei territori ordinari dell'urbanizzazione contemporanea: intervalli ripetuti assurti a vocabolo nel racconto della città (Marini 2010: 53). Essi alimentano una narrazione territoriale non lineare, lontana da una condizione di isotropia spaziale, ma, al contrario, caratterizzata da obliterazioni, impercettibili alterazioni, silenzi e sorprese. Una dimensione spaziale esaltata dai temi della scomparsa, del dissolvimento e dell'imprevisto, corretta, talvolta, da uno spiccato protagonismo della spontaneità.

Le realtà intercluse, quindi, come un'assenza interrogante, come resto o rifiuto di un pianificare o più in generale di un comporre di cui si è perduto il senso e smarrita la memoria e per le quali si propone una lettura sotto forma di un insieme di parti transcolari, rinviate sul fondo della visione a modo di frammenti incoerenti e però necessari, di detriti casuali seppure misteriosamente urgenti.

La tesi sostenuta è che tali spazi, comunemente interpretati come il retro della città pianificata e letti come territori ad alto degrado, possono invece assumere un ruolo nella ridefinizione e riprogettazione dello spazio urbano e della qualità della vita al suo interno, essendo luoghi in cui, generalmente, si addensano le principali trasformazioni contemporanee.



## Il caso studio

Il lavoro ha condotto un'esplorazione in un'area assunta a campione e analizzata a due scale: quella dell'ellisse urbanizzata della Toscana Centro-settentrionale (Figura 1) e quella dell'Area metropolitana di Firenze-Prato.

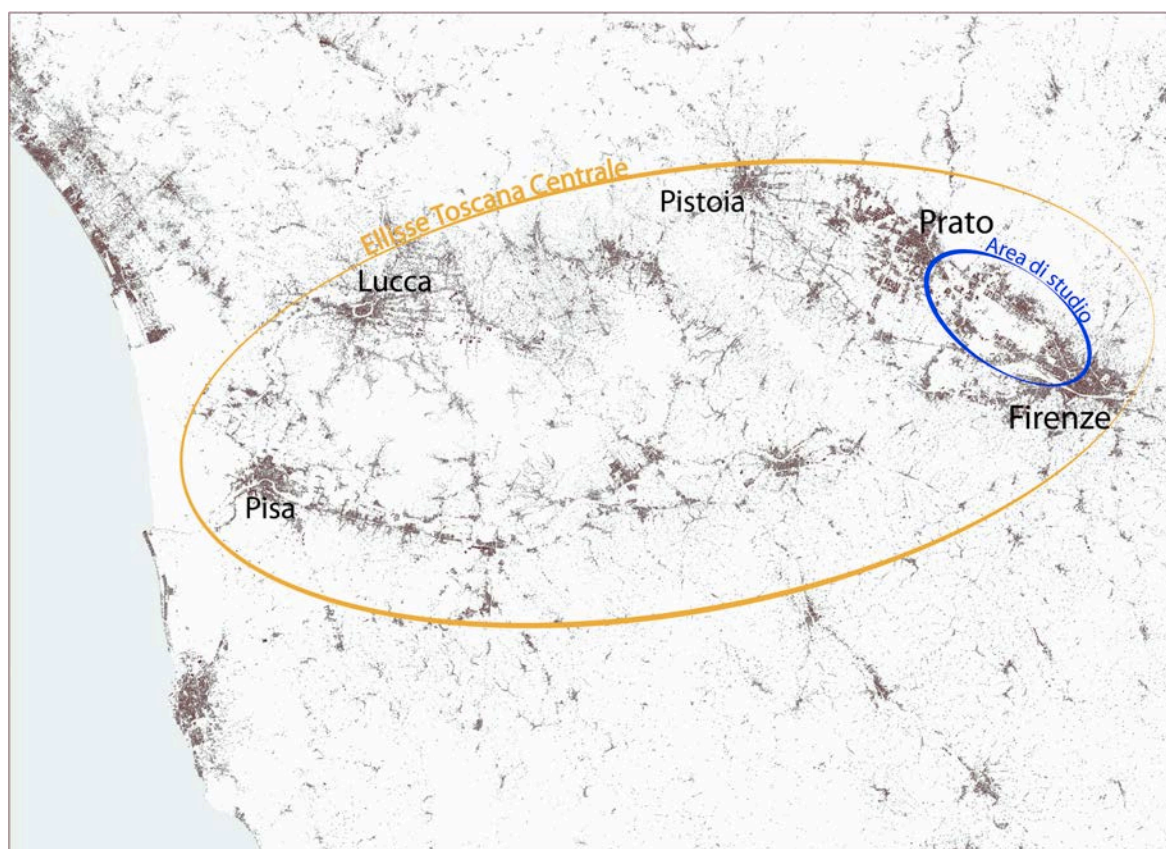


Figura 1 L'ellisse della Toscana centrale.  
Fonte: mappa prodotta dagli autori.

Sul territorio della Toscana Centro-settentrionale sono state calcolate quattro morfotipologie territoriali dell'interclusione che corrispondono a quattro aree campione: Versilia, Piana Lucchese, Piana Pisa-Pontedera, Piana Firenze-Prato-Pistoia. Dall'analisi delle quattro morfotipologie territoriali sono stati quindi dedotti alcuni parametri interpretativi (estetico-formali, di connessione e posizione, funzionali e percettivi), che poi sono stati rilevati, tramite fotointerpretazione, e attraverso indagini quantitative e qualitative, in un contesto di approfondimento che corrisponde ad una porzione della Area Metropolitana Firenze-Prato. Nello specifico è stata prodotta una valutazione dei servizi ecosistemici offerti dai singoli spazi e dalla loro rete complessiva, mediante uso e implementazione di uno spunto di analisi e di una corrispettiva tecnica basata su dati statistici, geografici ed elaborazioni attraverso strumenti GIS (Rovai, Agostini, Carta, Fastelli; Giusti; Lucchesi, Monacci, Nardini, Paterini, 2013). Contemporaneamente sono state condotte varie esplorazione nel paesaggio degli spazi interclusi della Piana Firenze-Prato, mettendo in pratica alcuni esercizi di «urban reconnaissance» (Tripodi, 2014), finalizzati a rilevarne usi, a monitorarne il degrado e a documentarne aspetti sensoriali e percettivi. Tutte queste operazioni sono state tradotte, quindi, in una matrice analitico-interpretativa di tali spazi, funzionale ad individuare alcune linee progettuali per la loro rigenerazione.

Le analisi effettuate hanno permesso di rilevare come la causa alla base della proliferazione degli spazi interclusi nell'area di studio sia da rintracciarsi nella mancanza di una regia strategica a guida delle trasformazioni della città intermedia. In questa si è in pratica rinunciato ad interpretare lo spazio di progetto come un intero evolutivo, secondo una logica di pianificazione di area vasta, abbandonando, al contrario, il suo divenire a singole decisioni addizionali, appartenenti o a diverse razionalità settoriali o a frammentari e minuti interventi individuali (Sievert 2003; Zetti, 2013). Gli spazi interclusi si sono così formati o come prodotti di una pianificazione di settore; o come rilassamento della pianificazione (Young



et al. 2011). Nel primo caso hanno il volto di spazi di risulta della progettazione dei grandi sistemi (infrastrutturali, insediativi o altro), nel secondo assumono la forma di una residualità minuta e infraordinaria, risultato di un affastellarsi di più disegni o di un'assenza di significato e di conseguenza di ruolo del progetto (Marini, 2010).

Gli spazi interclusi assumono, nel territorio di analisi, una pluralità di volti: fazzoletti verdi nelle grandi periferie del secondo dopoguerra, dove ad una interstitialità morfologica frutto di un disegno urbano in cui lo spazio pubblico è stato ridotto a standard urbanistico, si associa spesso una marginalità sociale; zone di transizione tra periferie e frange periurbane; frange periurbane stesse (Socco, Cavaliere, 2007); aree agricole catturate tra i nuovi contenitori dell'urbanistica contemporanea (Sieverts 2003 in Young et al. 2011), ma anche tra i «filamenti urbani» (Le Bras in Augé, 2007) della nuova edilizia residenziale. Assumono il volto delle fasce di rispetto delle grandi infrastrutture del movimento, degli aeroporti, porti, interporti, stazioni ferroviarie, autostrade dei distributori di benzina e degli autogrill (Augé, 2004); dei «terrain vague» (De Sola Morales, 1995), dei lotti minimi necessari alla costruzione della città, di dimenticanze, di sviste e resti rimasti al di fuori delle dinamiche urbane.

In essi, in molteplici occasioni, prendono forma azioni di riciclaggio dei materiali abbandonati al loro interno (edifici, resti di reti tecnologiche e di spazi collettivi, ecc.); pratiche di nuova agricoltura multifunzionale; sperimentazioni di design urbano *low-cost*, ma di qualità, in parte autoprodotti dagli stessi attori territoriali; risposte informali ed autorganizzate a problematiche e questioni urbane non soddisfatte (*housing*, spazio pubblico, immigrazione); esperienze produttive e/o ricreative innovative fatte di micro-impresa, talenti creativi, nuove economie che assumono quale essenziale presupposto di sviluppo una concezione di territorio bene comune; modelli di *governance* collaborativa o pattizia fondati su sperimentali reti tra i diversi livelli istituzionali e tra questi e la cittadinanza, anche attraverso modalità di coinvolgimento e partecipazione della stessa (come, ad esempio, nel progetto del Parco Agricolo della Piana Fiorentina).

### Riflessioni sul progetto degli spazi interclusi

Gli spazi interclusi sono comunemente interpretati come il retro, degradato, della città pianificata. Essi, d'altronde, come emerge dalla lettura fotografica effettuata nel corso della ricerca (Figura 2), modellano sul territorio una geografia di luoghi inquieti e anonimi, i quali, generalmente associati a una scarsa qualità progettuale dei materiali insediativi che li circondano restituiscono un paesaggio scarsamente identitario, profondamente disorientante e anonimo.



Figura 2 Spazi interclusi nella Piana Firenze-Prato.

Fonte: foto prodotte dagli autori.

Tuttavia, se esplorati con attenzione, consentono spesso la lettura dei diversi tempi e delle diverse componenti del loro palinsesto territoriale (Corboz, 1998), rendendo chiara e suggestiva la struttura delle persistenze storiche e geomorfologiche del territorio<sup>1</sup> dettando, in quanto visibili testimoni di un progetto

<sup>1</sup> Nel nostro caso gli spazi interclusi sono luoghi di concentrazione e permanenza di evidenti segni (legati al sistema idraulico, delle trame insediative e agricole) che narrano la biografia territoriale della piana fiorentina.

implicito (Dematteis, 1995), le regole stesse per una loro riprogettazione.

Gli spazi interclusi sono anche luoghi significativi in relazione alla qualità del vivere urbano. In primo luogo per la loro importante funzione ecologica e di salvaguardia della diversità (Clément, 2004), ma anche per essere, in una pluralità di casi, dimora di nuove comunità portatrici di esperienze produttive e/o ricreative innovative, nelle quali si stanno riscrivendo pezzi di futuro. Il palinsesto territoriale, in queste esperienze, si declina come superficie attiva (Marini 2010: 11), che sa accogliere programmazioni temporanee e dinamiche per promuovere nuova diversificazione e nuovi usi collettivi, che coniugano resistenza e cambiamento, che dialogano proattivamente con il fattore tempo trovando modalità di innesto e partecipazione tra azione innovativa e stratificazione territoriale e paesaggistica. Questi spazi, così, rendono possibili e favoriscono prospettive diverse e in continuo cambiamento, in cui si scoprono nuovi modi di vedere e agire la realtà, assegnandoci una prospettiva da cui poter pensare e progettare un disegno di territorio, che è quella di un'ontologia relazionale (Tagliagambe, 2008).

Gli 'spazi interclusi' assumono oggi un'importanza fondamentale, candidandosi a divenire luoghi pionieri di nuove sperimentazioni e innovazioni progettuali. Essi possono infatti avere un ruolo strutturale in un processo di riorganizzazione e rigenerazione della città, che al contrario oggi appare svilupparsi senza un disegno complessivo, che sovrapponga ai frammenti dell'esistente un sistema di spazi urbani continui. Una pianificazione attenta potrebbe al contrario dar forma ed espressione al valore aggiunto che tali spazi generano se connessi a ricucire le parti centrali, storiche della città con il sistema delle sue nuove centralità, spesso sparse e diffuse su un territorio regionale. Potrebbe bloccare nuovo consumo di suolo, riconnettendo la rete ecologica e intercettando nuove pratiche di rifertilizzazione dal basso del palinsesto territoriale.

Sotto questa prospettiva diviene concreta la possibilità che il progetto possa assorbire le dinamiche del tempo, elaborando strategie in grado di annettere, selezionare o abbandonare, e in ultima analisi di dialogare con l'interstizio piuttosto che escluderlo a priori (Marini, 2010). Ecco che allora si aprono nuovi scenari che qui non tratteremo, ma che comunque «si mettono al servizio del palinsesto territoriale» (*ibidem*).

### **Quali politiche pubbliche per le trasformazioni urbane degli spazi interclusi?**

Gli spazi interstiziali sollecitano il trattamento via politiche pubbliche di alcune delle principali questioni urbane contemporanee: ecologia e metabolismo urbano, nuove ruralità e reti alimentari, nuove cittadinanze, inclusione e diritto alla città, rigenerazione urbana e *governance* dei processi complessi. Senza volersi addentrare in tali questioni vogliamo qui elencare solo alcune domande che l'unità semantico-morfologica degli spazi interclusi pone alle politiche pubbliche. Gli spazi interclusi sono, infatti, spazi 'politicamente incompiuti', almeno da tre punti di vista:

- dei confini amministrativi;
- dei modelli di *governance* più idonei ad un loro efficace gestione;
- delle forme di gestione dei tempi.

In una prima, provvisoria, ipotesi di sviluppo di tali punti possiamo notare come la natura dei processi di urbanizzazione negli ultimi trent'anni è stata segnata da un rilevante orientamento regionale che ha determinato l'esplosione degli spazi intermedi su un territorio che travalica i confini comunali. Questo fattore ha messo profondamente in crisi la città come unità appropriata a sviluppare politiche efficaci per il trattamento degli spazi intermedi ed ha fatto sì che essi si trovino in una condizione caratterizzata da un sovrapporsi di istituzioni diverse (verticalmente e orizzontalmente). Questa condizione contribuisce a rendere complessa l'implementazione di politiche pubbliche finalizzate alla loro rigenerazione e rende esplicita la domanda di ridefinizione di nuove geografie amministrative a geometria variabile e orientate al problema (Figura 3).

Quanto appena scritto ed in relazione ai modelli di *governance* viene rafforzato da molte esperienze (come quella del parco Agricolo della Piana di Firenze), che si sviluppano all'interno degli spazi interclusi e che rimandano a modelli ibridi e sperimentali, di natura concertativa e pattizia. Tale esperimenti stanno producendo un intensificarsi di dinamiche di cooperazione tra attori istituzionali di diversi ambiti territoriali e di diversa natura (pubblica, associativa e privata), che fanno emergere nuove modalità di relazione/aggregazione tra entità politiche, economiche e sociali nel sistema di governo e nel rapporto tra istituzioni e tra istituzioni e rete di attori privati (inclusi i cittadini e le nuove cittadinanze) (Friedmann, 2014).

All'interno di tali aggregazioni cominciano a configurarsi nuovi modelli per politiche flessibili, strategiche e cooperative. Modelli che la letteratura internazionale definisce con l'aggettivo «fuzzy» o come *governance*

multilivello (De Roo, Porter 2007; Allmendinger, Haughton 2009; Heley, 2013). Un campo progettuale e decisionale complesso, nel quale è necessario individuare terreni stabili di confronto e di sperimentazione, superando i modelli classici di rappresentanza, garantendo un dialogo costruttivo e permanente a presidio delle relazioni, da sviluppare sia nei reticoli funzionali di scala regionale e globale, sia alla scala locale con i portatori di interessi e con i soggetti della cittadinanza attiva.

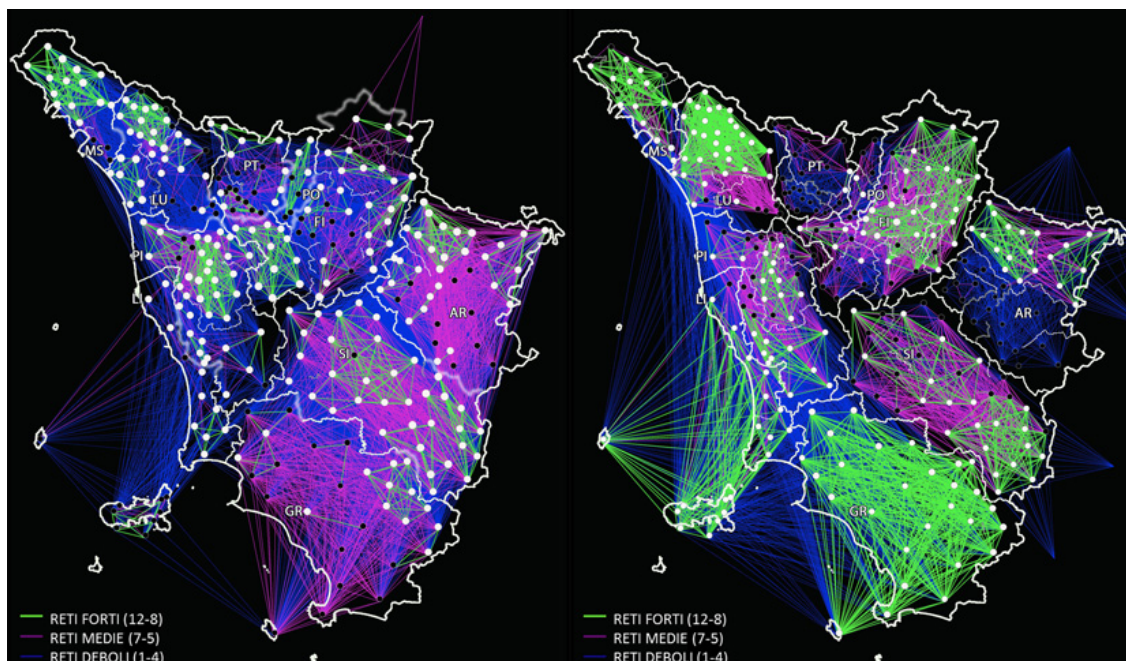


Figura 3 Geografia della *governance* in Toscana: cooperazioni stabili e mobili.

Fonte: Antonella Granatiero, Carta delle geografia delle cooperazioni stabili e mobili (Paba G., Perrone C., Lucchesi F., Zetti I.I., 2017, Paba G., Perrone C., Lucchesi F., Zetti I., Granatiero A., Rossi M. (2017).

Questa condizione rende esplicita la necessità di definire con quali forme possono delinearsi le suddette strategie collaborative, tenendo conto che queste mettono inevitabilmente in discussione le consuetudini e le pratiche strutturate di rapporto fra pianificazione, corpo amministrativo e diritto (sia esso di uso o di proprietà). La razionalità procedurale dimostra infatti tutta la sua difficoltà quando incontra luoghi ed usi sfumati e non compresi nei protocolli consolidati, che di tale razionalità sono espressione (regolamenti urbanistici, regolamenti edilizi, regolamenti del verde e dalla manutenzione, regolamenti per la partecipazione e per i patti di collaborazione e molti altri regolamenti in mancanza dei quali l'azione amministrativa sembra incapace di fare scelte, non consapevole che l'attitudine regolativa non può necessariamente coprire la complessità del territorio). Allo stesso tempo modelli di *governance fuzzy* e spazi con le caratteristiche qui descritte richiedono una prospettiva radicale da cui guardare, creare, immaginare loro combinazioni alternative che, parafrasando Hirschman, si sappiano far coinvolgere dal disordine creativo, favorendo processi di auto-organizzazione orientati non a produrre spazi utili a specifici modelli di comportamento, bensì giochi evolutivi di interazione, attraverso i quali ritessere nuove trame e geografie urbane.

In questo aspetto ricade anche il tema dei tempi poiché la giustapposizione di spazialità così differenziate ha accostato ritmi e temporalità differenti, a volte legate a cicli naturali, altre a cicli di uso di infrastrutture e servizi oltre che a stili e modi di vita di comunità diverse. La monofunzionalità di alcuni luoghi, che produce marginalità ed abbandono, potrebbe essere vinta proprio agendo sui tempi di uso, con atteggiamento aperto verso la loro molteplicità, verso ritmi differenziati, verso usi multipli strutturati dal susseguirsi di ore, giorni o stagioni. Il tutto alla ricerca di una rete coordinata di nuovi luoghi utili a nuove comunità, secondo una logica di progetto plurale, inclusiva, aperta alle trasformazioni che inevitabilmente nuove stagioni richiederanno.

## Riferimenti bibliografici

- Allmendinger P., Haughton G. (2009), "Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: The new spatial planning in the Thames gateway", in *Environment and Planning*, no. 41(3), pp. 617-633.
- Augé M. (2004), *Rovine e macerie. Il senso del tempo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Augé M. (2007), *Tra i confini. Città, luoghi, interazioni*, Bruno Mondadori, Milano.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di, 2017a), *Post-Metropolitan territories. Looking for a new urbanity*, Routledge, Oxford.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di, 2017b), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini, Milano.
- Bonomini A., Abruzzese A. (a cura di, 2004), *La città infinita*, Bruno Mondadori, Milano.
- Brighenti A. M. (2013), *Urban Interstices: The Aesthetics and The Politics of the In-between*, Ashgate, Trento.
- Clement G. (2004), *Manifesto del Terzo Paesaggio*, Quodlibet, Macerata.
- Corboz A. (1998), "Il territorio come palinsesto", in Viganò P. (a cura di), *Ordine sparso*, FrancoAngeli, Milano.
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito*, FrancoAngeli, Milano.
- De Roo G., Porter G. (2007), *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, Ashgate, Aldershot.
- De Sola-Morales (1995), "Terrain vague", in *Anyplace, Anyone Coration*, The MIT Press, Cambridge.
- Friedmann J. (2014), "Becoming Urban: On Whose Terms?", in N. Brenner, *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis, Berlin.
- Gibelli M. G. (2003), *Il paesaggio delle frange urbane*, Franco Angeli, Milano.
- Guida G. (2011), *Immaginare città. Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, Franco Angeli, Milano.
- Heley J. (2013), "Soft Spaces, Fuzzy Boundaries and Spatial Governance in Post-devolution Wales", in *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 37(4), pp. 1325-1348.
- Marini S. (2010), *Nuove terre. Architetture e paesaggi dello scarto*, Quodlibet, Macerata.
- Paba G., Perrone C., Lucchesi F., Zetti I. (2017), "Territory matters: a regional portrait of Florence and Tuscany", in Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di), *Post-Metropolitan territories. Looking for a new urbanity*, Routledge, Oxford.
- Paba G., Perrone C., Lucchesi F., Zetti I., Granatiero A., Rossi M. (2017), "Firenze e la Toscana nella transizione post-metropolitana: dalla città policentrica alla new regional city", in A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci (a cura di) *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini, Milano.
- Rovai M., Agostini D., Carta M., Fastelli, L., Giusti B., Lucchesi F., Monacci F., Nardini F., Paterni S. (2013), "Un indicatore multidimensionale per la valutazione della distribuzione spaziale dei servizi agro-ecosistemici nei territori periurbani", in *Atti 17 a Conferenza Nazionale ASITA*, 5 – 7 novembre 2013, Riva del Garda.
- Secchi B. (1999), "Fisionomica della domanda", in Clementi A. (a cura di), *Infrastrutture e progetto di territorio*, Palombi, Roma.
- Secchi B. (2013), *La Città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari.
- Sieverts T. (2003), "The In-Between City as an Image of Society: From the 19 Impossible Order Towards a Possible Disorder in the Urban Landscape", in Young D., Wood, P. B., Keil, R. (a cura di), *In-Between Infrastructure: Urban Connectivity in an Age of Vulnerability*, Praxis (e)Press, Toronto.
- Socco C., Cavaliere A. (2007), *Il Bordo Delle Città*, WP 09/07, OCS Osservatorio città sostenibili, Politecnico di Torino.
- Soja E. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Chichester.
- Soja E. (2011), "Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era", in Bridge G., Watson S. (a cura di), *New Companion to the City*, Wiley-Blackwell, Chichester.
- Tagliagambe S. (2008), *Lo spazio intermedio. Rete, individuo, comunità*, Egea, Milano.
- Tripodi L. (2014), "Esercizi di ricognizione urbana", in *La Nuova città*, no.3; IX serie, Fondazione Michelucci press, Firenze.
- Young D., Wood P.B., Keil R. (a cura di, 2011), *Conclusion: From Critique to Politics and Planning*, in *In-Between Infrastructure: Urban Connectivity in an Age of Vulnerability*, Praxis (e)Press, Toronto.
- Zetti I. (2013), "Campagna Urbanizzata or Sprawl? Images from the Florentine Conurbation" in: *Living landscapes landscapes for living*, Firenze feb.-giu. 2012. Planum Association - The Journal of Urbanism, p. 5-13.

# Un ritratto aggiornato del territorio italiano per sostenere una nuova stagione di politiche urbane

**Alessandro Balducci**

Politecnico di Milano  
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
Email: [sandro.balducci@polimi.it](mailto:sandro.balducci@polimi.it)

**Francesco Curci**

Politecnico di Milano  
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
Email: [francesco.curci@polimi.it](mailto:francesco.curci@polimi.it)

**Valeria Fedeli**

Politecnico di Milano  
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
Email: [valeria.fedeli@polimi.it](mailto:valeria.fedeli@polimi.it)

## Abstract

Il paper restituisce parte del lavoro svolto nell'ambito di un accordo di collaborazione tra il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica – Ufficio IV “Investimenti per l'ambiente, le imprese e le aree urbane” – della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Il fine primario dell'accordo è il trasferimento all'interno della pubblica amministrazione centrale di competenze e strumenti di supporto alle decisioni utilizzabili anche nel processo di definizione di un'Agenda Urbana nazionale che si basi su una più approfondita conoscenza delle realtà urbane del Paese.

La tesi sostenuta è che solo aggiornando (allargando e diversificando) lo sguardo sull'urbano è possibile contribuire alla costruzione di più lungimiranti ed efficaci politiche urbane. Il contributo restituisce il lavoro che, a partire dall'approfondimento e valorizzazione degli apparati informativi disponibili, ha portato ad una “tipizzazione” delle principali realtà urbane italiane. Dopo aver illustrato il lavoro di selezione degli indicatori analitici di base, il paper presenta le 13 elaborazioni sintetiche prodotte a partire dalla combinazione dei 98 indicatori comunali elementari selezionati con riferimento all'intero territorio nazionale. Nell'ultima parte del contributo, alla luce delle analisi condotte, viene messo in risalto il complesso rapporto tra criticità e potenzialità dell'attuale condizione urbana. Nella parte conclusiva si prova a delineare sinteticamente le principali implicazioni per le politiche urbane e, con riferimento a queste, ad immaginare alcuni cambiamenti di registro e di metodo da parte dello Stato centrale.

**Parole chiave:** ritratto urbano, politiche urbane, agenda urbana.

## L'accordo di collaborazione tra DASStU e DiPE

In questo contributo restituiamo per la prima volta alcuni degli esiti dell'accordo di collaborazione tra il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - Ufficio IV “Investimenti per l'ambiente, le imprese e le aree urbane” e il Politecnico di Milano - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani. Tale accordo, sottoscritto il 17 dicembre 2015 ai sensi dell'art. 15 della Legge 241/1990, mira a trasferire all'interno dell'amministrazione centrale competenze e strumenti di supporto alle decisioni e utilizzabili, tra gli altri, per una definizione dell'Agenda Urbana nazionale basata su una più approfondita conoscenza delle realtà urbane del Paese.

I paragrafi seguenti descrivono le elaborazioni e le analisi sviluppate nel corso dell'intero periodo di lavoro e in cui lo sforzo maggiore di entrambe le parti è stato indirizzato ad incrementare e qualificare i contenuti informativi delle rispettive banche dati, nonché le modalità di loro rappresentazione e fruizione e di proporre una “tipizzazione” delle realtà urbane italiane rispetto ad alcuni temi e il loro conseguente posizionamento relativo (*benchmarking*). Nella fase conclusiva del lavoro, per riflettere sulle possibili implicazioni per le *policy* di livello nazionale, a partire dalla tipizzazione suddetta, si è provato a riconoscere e cristallizzare le principali “questioni urbane” presenti in modo differenziato in tutto il Paese e a

riconoscere i territori che mostrano le maggiori criticità, ma anche potenzialità, della condizione urbana contemporanea.

### **Un nuovo framework analitico per leggere l'urbano in Italia**

La selezione degli indicatori analitici è stata avviata in primo luogo in relazione ai più recenti e rilevanti documenti di policy nel campo delle politiche urbane nazionali con la finalità di ricostruire l'orizzonte di policy all'interno del quale procedere alla identificazione di indicatori significativi dal punto di vista non solo analitico ma anche progettuale. Su questo fronte sono stati in primo luogo esaminati i testi dei provvedimenti recenti che l'Italia ha adottato per investire nella riqualificazione e nello sviluppo delle città e delle aree urbane: il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 2015 recante "Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate"; Il Programma Operativo Nazionale (PON) "Città Metropolitane 2014 – 2020" adottato dalla Commissione europea con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio; il "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" istituito con Legge di Stabilità 2016 (Legge 208/2015); il "Piano nazionale per le città" (D.L. 83/2012).

Da questa prima istruttoria sono emersi alcuni elementi per la riflessione. In primo luogo solo in rari casi si fa ricorso a indicatori quantitativi effettivamente misurabili, e quando ciò accade si tratta di indicatori tesi a selezionare le aree target. Si tratta tuttavia di indicatori semplici e molto puntuali che se da un lato possono essere calcolati e applicati in maniera automatica dai comuni interessati, dall'altro possono risultare incapaci di cogliere e segnalare la significatività del problema rispetto alla scala urbana-territoriale. In generale il ricorso ad indicatori tesi a misurare l'efficacia delle politiche appare piuttosto limitato, se non nei casi di politiche derivanti dalla programmazione europea (PON Metro) che tuttavia, per mancanza di dati adeguati, finiscono talvolta per dare troppo peso ai comuni capoluogo. È possibile affermare, in altre parole, che la delimitazione del territorio delle politiche sembra il risultato di un *matching* non particolarmente efficace tra il razionale delle politiche centrali e le geografie dei problemi alla scala locale. Inoltre, la presenza di indicatori diversi all'interno di politiche per alcuni versi vicine tra loro in termini di obiettivi rischia di costituire un limite significativo in un'ottica di visione strategica congiunta a livello nazionale e locale. Laddove gli indicatori si legano occasionalmente ai singoli provvedimenti di legge, in assenza di un osservatorio di natura permanente sulle dinamiche e sui processi urbani, le politiche nazionali risultano estemporanee rispetto al ciclo urbano in atto e solo parzialmente capaci di contribuire ad un'azione pubblica efficace a supporto delle città e della questione urbana.

Nell'analizzare i testi dei programmi e dei piani sopraelencati non ci si è focalizzati esclusivamente sugli indicatori proposti in maniera esplicita (in particolare per l'individuazione delle aree target e per l'indicazione dei risultati attesi) ma si è provato a interpretare e a registrare soprattutto gli obiettivi e le priorità da essi richiamati per far fronte alle attuali condizioni e prestazioni delle aree urbane italiane. Sulla scorta delle informazioni acquisite si è proceduto alla mappatura degli indicatori più utili e significativi tra quelli già presenti nel database dell'*Atlante dei territori post-metropolitani* (PRIN Postmetropoli, 2015) prodotto e implementato dal gruppo di lavoro del DASTU – in collaborazione con le altre unità di ricerca partner – nell'ambito della ricerca PRIN 2010/2011 finanziata dal MIUR intitolata "Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità". Rispetto agli indicatori proposti dall'*Atlante* si è cercato, laddove necessario, di proporre l'integrazione, l'aggiornamento o il completamento. La selezione degli obiettivi di policy e degli indicatori analitici è stata quindi arricchita e consolidata anche in relazione ad esempi proposti da ricerche, indagini e database elaborati in ambito internazionale (ESPON, OCSE, Eurostat, UN-Habitat) tenendo sempre conto dei principali obiettivi della nuova programmazione comunitaria 2014-2020 (Horizon 2020, LIFE, EaSI, ecc.). Sono stati infine presi in esame alcuni report e documenti analitici tematico-settoriali (nazionali e internazionali), ma anche atlanti e osservatori urbani sviluppati e implementati dai governi altri paesi europei – nel caso spagnolo, l'*Atlas Digital de las Áreas Urbanas* e, nel caso francese, l'*Observatoire des territoires*. Su questi ultimi ambiti sono poi stati condotti approfondimenti non solo in funzione del passaggio in rassegna degli indicatori, e nella prospettiva della costruzione del dataset DiPE-DASTU, ma anche in relazione al trattamento statistico, alla restituzione grafica e geografica degli indicatori selezionati.

### **L'implementazione e il consolidamento del dataset degli indicatori analitici**

Rispetto all'orizzonte di policy ricostruito si è ritenuto opportuno in prima battuta – soprattutto nella prospettiva della realizzazione di un osservatorio stabile delle città italiane, e in mancanza di certezze circa l'effettiva disponibilità di dati – proporre un numero cospicuo (oltre 150) di indicatori capaci di offrire un



quadro quanto più esaustivo possibile dei fenomeni in atto nelle realtà urbane italiane. A partire dalla ricognizione effettuata nel primo trimestre di lavoro si è quindi proceduto alla verifica puntuale dei dati e delle fonti disponibili per giungere ad una raccolta e catalogazione degli indicatori sulla base della loro effettiva reperibilità e calcolabilità, nonché sulla loro capacità di copertura statistica del territorio nazionale attraverso unità statistiche di livello non superiore a quello comunale. Al fine di offrire una selezione ragionata di indicatori basati su dati effettivamente reperibili e trattabili per tutte le principali realtà urbane italiane, i gruppi di lavoro del DiPE e del DASTU, così come previsto dall'accordo, hanno quindi effettuato una cernita di un nucleo più compatto di circa 100 (98) indicatori "elementari" che hanno dato forma al dataset consolidato sul quale si sono focalizzate le successive attività di elaborazione statistica e cartografica, nonché l'attività di progettazione e implementazione di un'apposita sezione del sito web del DiPE ([www.urbanindex.it](http://www.urbanindex.it)).

### **La costruzione di tipologie urbane come ipotesi di lavoro**

A partire dal dataset, costituito da una moltitudine di indicatori descrittivi dei diversi e multiformi fenomeni in atto sul territorio nazionale, si è lavorato ad una sintesi compatibilmente con le tipologie e le caratteristiche degli indicatori raccolti (semplici e composti) nonché basandosi un numero limitato di priorità. Al fine di tracciare fenomeni dinamici, fondamentali per la comprensione del comportamento e dello sviluppo dei territori urbanizzati, si è fatta leva sulla considerazione del fatto che le politiche del Governo nazionale, dirette esplicitamente alle aree urbane, sono al momento volte alla riorganizzazione e razionalizzazione delle funzioni amministrative degli EE.LL (attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56), alla riqualificazione urbanistica, sociale, e alla sicurezza delle periferie (bandi per il finanziamento di progetti approvati con Dpcm del 15 ottobre 2015 e 25 maggio 2016), all'implementazione di soluzioni tecnologico-organizzative ICT interoperabili per il miglioramento dei servizi urbani ai cittadini, all'efficientamento energetico, alla mobilità sostenibile, all'inclusione sociale (progetti del PON Metro), cui si aggiungono politiche di settore (in particolare sviluppo economico, beni culturali, ambiente e infrastrutture) non esplicitamente indirizzate alle aree urbane ma aventi indirettamente ricadute su di esse. Per queste ragioni si optato per la produzione di diverse "letture" delle città cercando di far emergere le peculiarità, le vocazioni e le potenzialità delle attuali città metropolitane, che comprendono realtà urbane e territoriali diverse fra loro per dinamiche, caratteristiche, vocazioni, massa critica e caratteristiche amministrative, ciò in un'ottica di sviluppo strategico complessivo, ma anche al fine di suggerire modalità diverse di aggregazione basate su aspetti funzionali.

A partire dal dataset è stato possibile procedere all'aggregazione tematica degli indicatori fino a "condensare" 13 *tipologie urbane* (o "città nelle città"; vd. tabella I e figura 1) basate su altrettanti indici sintetici costruiti ad hoc. Nello specifico si è proceduto all'aggregazione ragionata degli indicatori presenti nel dataset e alla costruzione di un'apposita metodologia di calcolo degli indici sintetici. Per ciascun indicatore composito è stato selezionato un gruppo di N indicatori elementari, ne è stata considerata la correlazione e sono stati stabiliti i pesi e le proporzionalità specifiche (diretta o inversa). Gli indicatori elementari sono stati normalizzati per garantirne la confrontabilità. Per ogni comune l'indicatore composito è stato quindi calcolato come media ponderata sulla base dei pesi assegnati a ciascuna variabile<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per tutti i dettagli relativi alla costruzione e calcolo degli indici sintetici si rinvia al Rapporto completo in corso di pubblicazione sul sito: [www.urbanindex.it](http://www.urbanindex.it).

Tabella I | Tipologie urbane: quadro complessivo degli indici sintetici elaborati

Cod. Titolo [abbr.]	Indice sintetico	Descrizione
A. LA "CITTÀ IN CONTRAZIONE" [CONTR]	INDICE SINTETICO DI CONTRAZIONE DEMOGRAFICA ED ECONOMICA (ICDE)	Evidenzia i contesti urbani in declino demografico e occupazionale, sottoutilizzati, economicamente poco dinamici e in fase di svalutazione immobiliare
B. LA "CITTÀ A BASSA DENSITÀ" [DISP]	INDICE SINTETICO DI DISPERSIONE E FRAMMENTAZIONE URBANA (IDFU)	Evidenzia a bassa densità e alta dispersione insediativa, morfologicamente frammentati e privi di mix funzionale
C. LA "CITTÀ DELLE GIOVANI FAMIGLIE" [GIOV]	INDICE SINTETICO DI ATTRATTIVITÀ PER LE GIOVANI FAMIGLIE (IAGF)	Evidenzia i contesti più attrattivi per le giovani famiglie
D. LA "CITTÀ DEL LAVORO E DELLO STUDIO" [MOB]	INDICE SINTETICO DI DINAMISMO OCCUPAZIONALE E STUDENTESCO (IDOS)	Evidenzia i contesti più mobili, dinamici e attrattivi per i lavoratori e gli studenti
E. LA "CITTÀ DEL LOISIR" [LOIS]	INDICE SINTETICO DI ATTRATTIVITÀ TURISTICO-RECREATIVA E COMMERCIALE (IATRC)	Evidenzia i contesti più attrattivi per i city-users e i turisti
F. LA "CITTÀ DEI SERVIZI" [SERV]	INDICE SINTETICO DI OFFERTA DI SERVIZI (IOS)	Evidenzia i contesti con maggiore offerta di servizi alla cittadinanza
G. LA "CITTÀ VULNERABILE" [VULN]	INDICE SINTETICO DI VULNERABILITÀ SOCIALE (IVS)	Evidenzia i contesti più fragili dal punto di vista sociale
H. LA "CITTÀ DEL DISAGIO ABITATIVO E DEL DEGRADO EDILIZIO" [DEGR]	INDICE SINTETICO DI DISAGIO ABITATIVO E DEGRADO EDILIZIO (IDADE)	Evidenzia i contesti con maggior degrado edilizio e abitativo
I. LA "CITTÀ DELLA MIXITÈ" [MIX]	INDICE SINTETICO DI MIXITÈ SOCIO-ECONOMICA (IMSE)	Evidenzia i contesti più eterogenei dal punto di vista socio-economico
L. LA "CITTÀ DELLE DISUGUAGLIANZE" [DISUG]	INDICE SINTETICO DI DISUGUAGLIANZA SOCIO-ECONOMICA (IDSE)	Evidenzia i contesti con potenziali sperequazioni socio-economiche
M. LA "CITTÀ A RISCHIO" [RISK]	INDICE SINTETICO DI RISCHIO NATURALE E ARTIFICIALE (IRNA)	Evidenzia i contesti più esposti a rischi derivanti da fenomeni naturali o indotti dalle attività antropiche
N. LA "CITTÀ EFFICIENTE" [EFF]	INDICE SINTETICO DI EFFICIENZA NELL'USO DELLE RISORSE (IEUR)	Evidenzia i contesti che si distinguono per uso/gestione più efficiente delle risorse naturali e dei rifiuti
O. LA "CITTÀ DELL'INNOVAZIONE" [INN]	INDICE SINTETICO DI INNOVAZIONE ECONOMICA, TECNOLOGICA E SCIENTIFICA (IETS)	Evidenzia i contesti più innovativi e avanzati dal punto di vista economico e scientifico

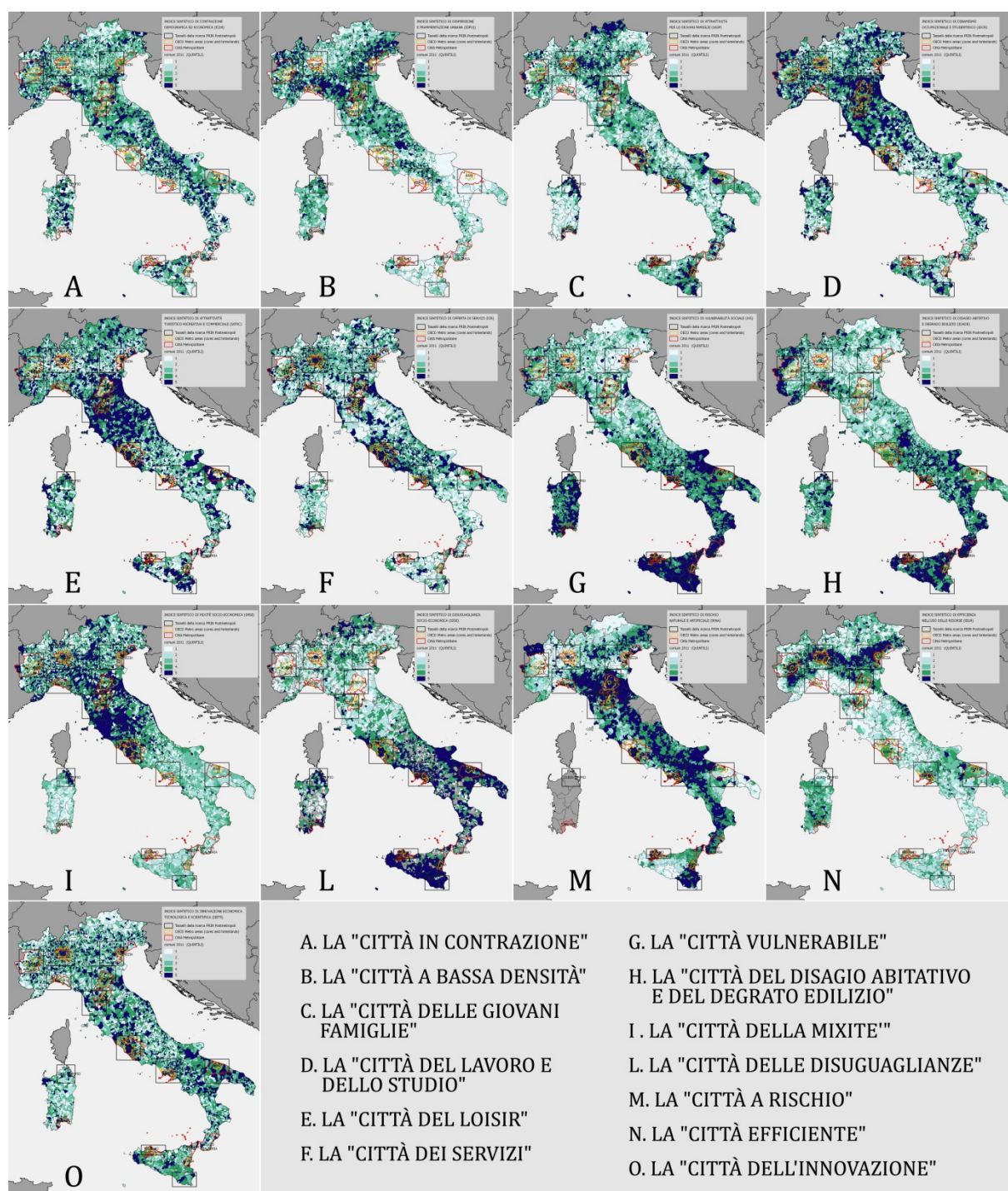


Figura 1 | Tipologie urbane come esito dell'elaborazione degli indici sintetici.

In blu scuro i comuni ricadenti nel quintile più alto di ciascun indice; in grigio le aree caratterizzate da mancanza di dati.  
Fonte: elaborazione degli autori.

## Dalle tipologie urbane alle questioni urbane

La lettura trasversale delle 13 “città nelle città” – lettura che di per sé racchiude elementi di enorme complessità che meriterebbero approfondite analisi qualitative a campione – è certamente importante per cogliere da diversi punti di vista i tratti della questione urbana contemporanea. Tuttavia, per giungere ad un vero e proprio ritratto sintetico della questione urbana in Italia è stato necessario fondere tra loro le tipologie di città. Lo si è fatto raggruppando e cumulando gli indici sintetici che raccontano, da un lato le *criticità*, ovvero dei fattori di sofferenza e insicurezza (disagio, degrado, vulnerabilità, rischio, disuguaglianza), e, dall'altro, le *potenzialità*, ovvero dei fattori di attrattività e propulsione (efficienza, innovazione, sostenibilità, mixité, attrattività, offerta di servizi) che caratterizzano la condizione urbana

contemporanea. Più nello specifico si è provato a costruire una doppia mappatura: della *criticità della condizione urbana*, cumulando gli indici sintetici di contrazione demografica ed economica (a), di dispersione e frammentazione urbana (b), di vulnerabilità sociale (g), di disagio abitativo e degrado edilizio (h), di disuguaglianza socio-economica (l) e di rischio naturale e artificiale (m); e del *potenziale attrattivo della condizione urbana*, cumulando gli indici sintetici di attrattività per le giovani famiglie (c), di dinamismo occupazionale e studentesco (d), di attrattività turistico-ricreativa e commerciale (e), di offerta di servizi (f), di mixité socio-economica (i), di efficienza nell'uso delle risorse (n) e di innovazione economica, tecnologica e scientifica (o)<sup>2</sup>.

Tramite la sovrapposizione delle due mappature<sup>3</sup> è stato infine possibile costruire una figura di sintesi che restituisse le quattro combinazioni riportate in figura 2.

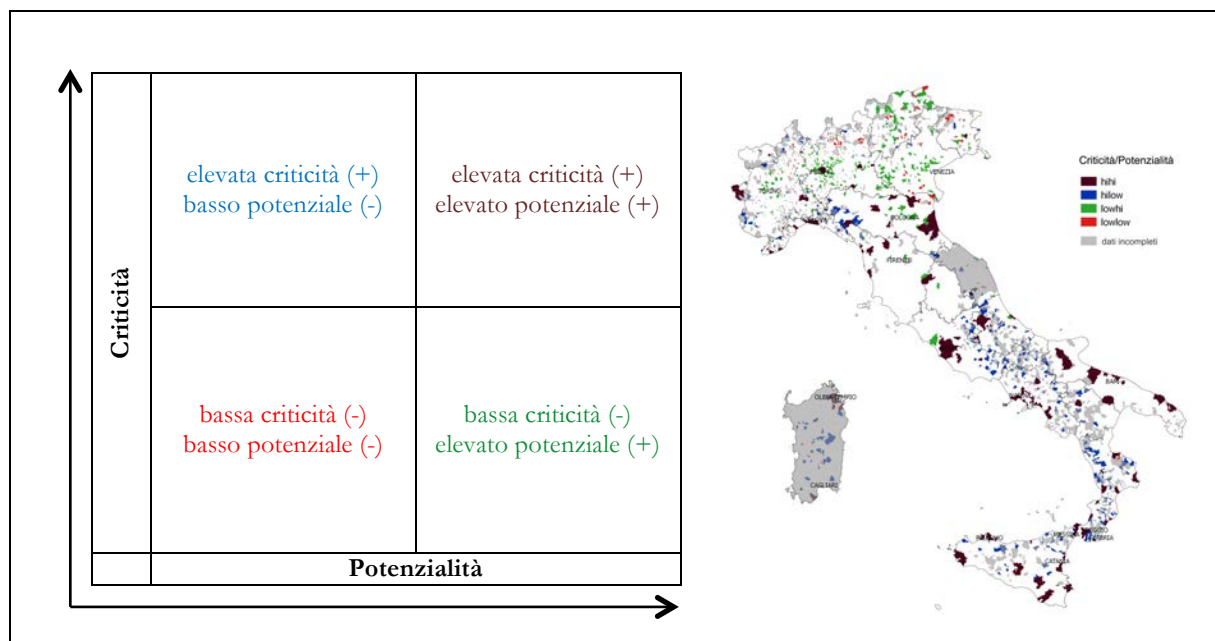


Figura 2 | Matrice e cartogramma delle combinazioni più “estreme” tra criticità e potenzialità della condizione urbana. Nella mappa, in grigio, sono segnalate le aree caratterizzate da incompletezza dei dati di base. Fonte: elaborazione degli autori.

L’analisi condotta mostra in definitiva come la questione urbana contemporanea consista soprattutto di *trade-off* e divari multiscalarari che investono in modo multiforme il territorio italiano, ovvero della compenetrazione di processi spesso contrastanti e talvolta complementari – con relazioni di causa-effetto non sempre esplicite – che Edward Soja (2011) inquadrerebbe entro la transizione *post-metropolitana* e che Neil Brenner (2014) definirebbe di *implosione/esplosione* dell’urbano, laddove:

1. le *grandi città centrali* appaiono come i contesti di maggiore sofferenza e insicurezza urbane e al tempo stesso quelli potenzialmente più attrattivi e propulsivi dello sviluppo, con i capoluoghi delle regioni e delle province del Sud – e in alcuni casi del Nord-Ovest – che appaiono come quelli col più accentuato *trade-off* tra criticità e potenzialità;
2. i *territori della regionalizzazione urbana e della dispersione insediativa* a fronte di elevati livelli di benessere e sicurezza urbane sembrano mancare di un altrettanto elevato potenziale attrattivo e propulsivo, che comunque si attesta su livelli più alti che in passato, con alcune eccezioni nelle regioni del Nord – in

<sup>2</sup> A ciascun comune, per ogni indice sintetico, è stato assegnato un punteggio standard: +1, se ricadente nel quartile alto; -1 se ricadente nel primo quartile; 0 se ricadente nei quartili centrali. Solo all’indice di vulnerabilità sociale è stato assegnato un peso doppio (2, -2) sia per enfatizzarne l’importanza rispetto agli altri indici di *criticità della condizione urbana*, sia per fare in modo che per entrambe le mappature la somma dei valori restituisse 7 e -7 come ipotetici valori massimi e minimi. In caso di dato mancante per uno o più di uno degli indici sintetici si è deciso di assegnare valore 0 e di segnalare graficamente l’incompletezza dell’informazione (vd. figura 2).

<sup>3</sup> Dopo aver sommato per ciascun comune tutti i punteggi standard – assegnati come descritto nella nota precedente – sono stati considerati “alti” e “bassi” i punteggi cumulati rispettivamente maggiori di 2 e minori di -2.

particolare nella regione urbana milanese e in più generale lungo tutto l'asse tra Torino, Milano e Venezia – in cui bassi livelli di criticità, sofferenza e insicurezza urbane si accompagnano ad un elevato potenziale attrattivo/propulsivo. Un dato di rilievo se si considera che questi sono territori tradizionalmente considerati “suburbani”;

3. i *territori interni e del Mezzogiorno* – con alcune isolate eccezioni, mai coincidenti con i comuni capoluogo – mostrano segni profondi e inequivocabili di crisi su entrambi i fronti segnalando, alla scala nazionale, una sorta di compenetrazione o concatenazione tra “questione meridionale” e “questione urbana” che non sembra potersi risolvere esclusivamente – e quantitativamente – nel maggiore investimento finanziario di cui, all'interno della programmazione europea, beneficiano le regioni “meno sviluppate”.

### Implicazioni di policy

I dati e gli indici elaborati contribuiscono a raccontare di un Paese in cui le politiche urbane sono spesso emergenziali, estemporanee e frammentarie. Inoltre, nonostante tali politiche vengano il più delle volte attivate attraverso lo strumento selettivo-competitivo del “bando”, non sembra essere definitivamente superata la logica dei “finanziamenti a pioggia”. Tra le cause di queste tendenze e criticità si rilevano l'assenza di una visione e l'incapacità politica di costruire una strategia nazionale per le aree urbane. Dal punto di vista amministrativo, invece, si osserva la carenza di solidi apparati di valutazione, selezione e trasparenza a supporto delle decisioni e delle politiche. Alla luce di tutto questo vi è un crescente e ormai urgente bisogno di:

- avviare una nuova stagione di politiche urbane caratterizzata da una programmazione chiara (in stile europeo) e da canali di finanziamento stabili;
- promuovere la nascita presso l'Amministrazione Centrale dello Stato di un “osservatorio permanente delle città e dei fenomeni urbani” che si configuri come strumento di orientamento e supporto alle decisioni e all'implementazione delle politiche urbane – ma anche, indirettamente, alla pianificazione urbanistica e alla progettazione urbana – e che al tempo stesso funga da *repository* statistico-cartografico a disposizione dei diversi enti, autorità e soggetti interessati;
- sperimentare formule diverse dal “bando” per la determinazione dell'ammissibilità ai finanziamenti, o quantomeno evitare di proporre di nuovi se basati su criteri e requisiti di coerenza poco chiari, ovvero troppo generici, quindi incapaci di garantire la necessaria trasparenza, o su indicatori analitici troppo elementari e/o parziali per intercettare vere e proprie *aree target*;
- privilegiare iniziative *result oriented*, anche di tipo sperimentale, ma capaci di garantire adeguate e trasparenti modalità di valutazione dei risultati e, in linea con la Politica di Coesione UE 2014-2020, sempre meglio quantificabili attraverso indicatori statistici. Ciò richiede ulteriori sforzi sul fronte della produzione dei dati, attraverso il rafforzamento del dialogo tra policy-makers e produttori di statistica ufficiale, affinché le informazioni vengano rilevate in modo sempre più coordinato, mirato e dettagliato, oltre che con sempre maggiori frequenza e accuratezza;
- sostenere politiche *area based* che sappiano tener conto delle specificità e della grande differenziazione che caratterizza le realtà urbane contemporanee e le loro problematiche; in questo senso appare necessario promuovere la realizzazione di studi ed elaborazioni aggiornati, condivisi e messi a disposizione di tutti i livelli amministrativi e di governo. A conferma dell'importanza di una conoscenza e di un'attenzione alle specificità territoriali, le elaborazioni prodotte nell'ambito di questo studio, nell'avvalorare alcune tendenze urbane già segnalate in letteratura e a livello internazionale (le *inner cities* come luoghi delle polarizzazioni più estreme, in cui si concentrano, da un lato, opportunità, ricchezza, attrattività e spinte innovatrici, dall'altro, povertà, disuguaglianze, conflitti, vulnerabilità sociale e elevata esposizione ai rischi naturali e artificiali), raccontano di fenomeni molto diversi rispetto al passato e fortemente diversificati dal punto di vista geografico (tra comuni capoluogo, tra città metropolitane, tra regioni urbane, tra Nord e Sud, tra aree interne e montane e territori costieri e di pianura);
- in linea con i criteri della programmazione comunitaria 2014-20, incoraggiare il ricorso ad un approccio *place based* (Barca, 2009) che metta le politiche urbane nelle condizioni di rivolgersi ai luoghi in modo non settoriale, attraverso sistemi di *governance* multi-livello e azioni multi-attoriali;

- supportare la progettualità dei comuni ad incominciare dalla messa a disposizione di strumenti che accrescano l'auto-percezione e la consapevolezza delle criticità e delle potenzialità della loro condizione urbana, ma soprattutto il loro posizionamento rispetto ai sistemi territoriali (impliciti o espliciti) di cui sono o fanno parte; ciò significa anche fare in modo che si progetti a prescindere dai bandi e dai finanziamenti da intercettare, per esempio attraverso il finanziamento di studi di fattibilità;
- accrescere la capacità progettuale dei comuni come strategia preliminare per evitare che, specialmente a fronte di eventuali nuove politiche basate sul modello competitivo, i divari e le differenze territoriali – in primo luogo quelli tra grandi e piccoli comuni, ma anche quelli tra comuni del Centro-Nord e comuni del Mezzogiorno – finiscano col penalizzare proprio i territori più bisognosi di interventi;
- mettere in discussione, soprattutto alla luce dei fenomeni di regionalizzazione urbana in corso, il modus operandi di alcune politiche settoriali che si sviluppano e si risolvono interamente entro un rapporto diretto ed esclusivo tra governo centrale e grandi municipalità urbane. Il cambiamento della natura dell'urbano, infatti, come dimostrano le elaborazioni presentate, obbliga a individuare come aree target ambiti pluricomunali estesi dove oggi si concentrano problemi di esclusione sociale, disuguaglianza e degrado dell'ambiente che una volta riguardavano solo le città centrali, quindi a incoraggiare forme di progettazione condivisa da parte di più amministrazioni comunali. Il recente "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" (ex Legge di Stabilità 2016) si è finalmente mosso in questa direzione ed occorrerà valutare attentamente i processi di cooperazione che ha innescato ed i risultati che produrrà;
- sfruttare al massimo l'opportunità offerta dall'*investimento territoriale integrato* (ITI) per accorpare fondi di diversi assi prioritari e programmi operativi e, coniugando finanziamenti connessi a obiettivi tematici e settoriali differenti, sostenere azioni integrate espressamente rivolte alle aree urbane.

### Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Placebased Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.
- Brenner N. (ed.) (2014), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis Verlag, Berlin.
- Commissione Europea (2014), *Sviluppo urbano sostenibile integrato. Politica di Coesione 2014-2020*. Disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_it.pdf)
- Ministro per la Coesione territoriale – Barca F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*. Disponibile al link: [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master\\_27%20dic%202012.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master_27%20dic%202012.pdf)
- OCSE (2012), *Redefining urban: A new way to measure metropolitan areas*, OECD Publishing. Disponibile al link: <http://www.oecd.org/gov/regionalpolicy/functionalurbanareasbycountry.htm>
- Soja E. (2011), «Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era», in G. Bridge, S. Watson (eds.), *The New Blackwell Companion to the City*, Wiley-Blackwell, Oxford-Chichester.

### Sitografia

- Atlas Digital de las Áreas Urbanas*, disponibile su Gobierno de España - Ministerio de Fomento, <http://atlasau.fomento.gob.es/>.
- Urban Index, Indicatori per le Politiche Urbane*, disponibile su Governo Italiano - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, <http://www.urbanindex.it/>.
- Atlante web dei territori post-metropolitani*, disponibile su PRIN Postmetropoli, <http://www.postemetropoli.it/atlane>.
- Observatoire des territoires*, disponibile su République Française - Première Ministre, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>.



# Urbanistica e metropolizzazione nei paesi emergenti del Mediterraneo: il caso della nuova “ville nouvelle” di Fès

**Massimo Carta**

Université Euro-Méditerranéenne de Fès (UEMF)  
Ecole Euro-Méditerranéenne d'Architecture, Design et Urbanisme  
Email: [carta.massimo@gmail.com](mailto:carta.massimo@gmail.com)

**Maria Rita Gisotti**

Università di Firenze  
Dipartimento di Architettura (DiDA)  
Email: [mariarita.gisotti@unifi.it](mailto:mariarita.gisotti@unifi.it)

## Abstract

Da circa vent'anni nei paesi emergenti del bacino del Mediterraneo sono in atto processi di intensa crescita dell'urbanizzazione, all'interno dei quali la città è potente motore di sviluppo economico ma al contempo generatrice di criticità ambientali e sociali. In Marocco la politica nazionale si misura con queste sollecitazioni elaborando scenari di metropolizzazione che sembrano non rispondere in maniera adeguata a un insieme di questioni indifferibili: dalla domanda di abitazioni alle problematiche ambientali, dall'accesso a servizi essenziali e beni comuni alla preservazione dei patrimoni urbani e territoriali. Il contributo traccia un sintetico inquadramento di questo processo con particolare riferimento all'agglomerazione di Fès. Legge opportunità e limiti degli strumenti di governo della metropolizzazione e propone alcune piste di ulteriore approfondimento. La riflessione scaturisce da una ricerca in corso di svolgimento da parte degli autori in qualità di docenti del corso di *Analyse et représentation du territoire* presso l'Ecole Euro-Méditerranéenne d'Architecture, Design et Urbanisme dell'Università UEMF di Fès co-creata con l'Università di Firenze nel 2016.

**Parole chiave:** urbanisation, sprawl, planning.

## 1 | *Emerging cities*

Negli ultimi vent'anni i paesi emergenti del Mediterraneo stanno attraversando una stagione di intensa crescita urbana, collegata a incremento demografico ed esodo rurale. L'aumento di situazioni di rischio connesse all'incrocio tra processi di artificializzazione e *climate change*, la compromissione dei patrimoni ambientali, la precaria dotazione di infrastrutture servizi e attrezzature collettive, la crescita degli insediamenti informali, l'aumento di condizioni di esclusione sociale e povertà sono tra le conseguenze più visibili di questo processo (Davis 2006; Balbo 2014; UN-Habitat 2016).

Il Marocco, anche in ragione di una propria condizione politico-economica più avanzata, è tra i paesi protagonisti di una dinamica in questo senso molto rapida avendo conosciuto una fase di macroscopica esplosione urbana che ha visto la popolazione delle città crescere da circa 440.000 abitanti nel 1900 a più di 18 milioni nel 2010. Nello stesso periodo il tasso di urbanizzazione è aumentato dal 9,8% al 55% e gli insediamenti di rango urbano sono passati da 30 a 352 (Chouiki 2012: 5). L'amministrazione centrale e la politica nazionale hanno interagito con le sollecitazioni provenienti da questo processo attivando iniziative e programmi che hanno incrementato sensibilmente il dibattito e le politiche in campo urbanistico e di pianificazione territoriale, rimanendo tuttavia la legge urbanistica nazionale la *loi 12/90*. Tra le tappe salienti di questo percorso, il *Débat National sur l'Aménagement du Territoire* nel 2000 con la conseguente istituzione del *Conseil Supérieur de l'Aménagement du territoire* (2001) e del *Conseil National de l'Habitat* (2002), l'approvazione nel 2001 dello *Schéma National d'Aménagement du Territoire* (SNAT), l'avvio dei lavori di preparazione del *Code de l'Urbanisme* (che ha dato luogo al progetto di legge 30/07 a tutt'oggi non approvato), la messa a punto della *Stratégie Nationale pour le Développement urbain* (2009), lo svolgimento nel 2012 delle *Assises de la Politique de la Ville*.

L'indirizzo di fondo perseguito da questo ventaglio di politiche è quello di un incentivo alla metropolizzazione del paese, considerata una risposta efficace al flusso migratorio, ai problemi strutturali che riguardano il mondo rurale, a problematiche sociali gravose come la disoccupazione, la povertà, l'analfabetismo. Lo SNAT del 2001 è tra i primi documenti a tracciare chiaramente questa prospettiva

ponendo tra i suoi temi chiave l'articolazione della pianificazione e dell'urbanistica marocchine attraverso la costruzione di un modello di città-metropoli (Royaume du Maroc 2001: 17) e identificando chiaramente "città produttrici di valore", definite anche *villes creditrices*, e città piccole e medie cosiddette *debitrices* (ib.: 29-30). Dal punto di vista economico le grandi città marocchine producono effettivamente i  $\frac{3}{4}$  del PIB, rappresentano le principali fonti di rendita fiscale dello Stato e il motore della crescita del paese sia per ciò che attiene al settore dell'edilizia che a quello della gestione immobiliare (Chouiki 2013: 16).

Il processo di urbanizzazione in atto sta producendo una gamma molto vasta di disfunzioni inerenti non solo la dimensione fisica della città ma anche quella economica, ambientale, sociale (Navez-Bouchanine 1997; Chouiki 2012) (Figg. 1-2). In estrema sintesi la città marocchina contemporanea si configura come esito di operazioni spesso indipendenti, dettate non da un disegno urbanistico coerente ma dall'incrocio tra opportunità di investimento immobiliare e iniziative individuali, che dà luogo a un modello urbano costruito per parti autonome giustapposte. Tale modello è reso possibile dalla debolezza della dimensione regolativa dell'urbanistica<sup>1</sup> – accresciuta negli ultimi vent'anni dal rafforzamento delle procedure di deroga e variante agli strumenti urbanistici vigenti - cui si sostituiscono spesso forme di contrattazione tra amministrazioni e soggetti proponenti. A ciò occorre aggiungere una quota significativa di edilizia abusiva composta anche, ma non solo, da tessuti informali e *bidonvilles*, presenti soprattutto nelle grandi città. Alcuni ambiziosi programmi varati dall'amministrazione centrale come risposta a questi problemi, come il progetto "Villes sans bidonvilles" (Legros 2010; Navez-Bouchanine 2007) e il "Projet Villes Nouvelles" (Cattedra 2010) hanno sortito solo in piccola parte gli esiti auspicati (Chouiki 2012: 82; UN-Habitat 2016: 203).



Figure 1-2 | I contrasti dell'urbanizzazione contemporanea nell'agglomerazione di Fès (Foto: M. Carta).

## 2 | Fès: una città per parti, una metropoli incompiuta

La regione di Fès-Meknes, geograficamente articolata in un'estesa porzione montuosa e in un settore collinare e pianeggiante ove si concentrano gli insediamenti, è un territorio eterogeneo e caratterizzato da squilibri significativi: una marcata arretratezza dell'ambiente rurale, un sistema insediativo fortemente polarizzato su Fès e tuttavia caratterizzato da un deficit di servizi, attrezzature e più in generale di funzioni urbane qualificate (Royaume du Maroc 2015). Le zone urbanizzate dell'agglomerazione di Fès - terza città del Marocco con una popolazione attuale di circa 1.100.000 abitanti pure storicamente caratterizzata da un'identità di capitale spirituale "interna" e marginale rispetto ai grandi flussi - sono cresciute tra il 1990 e il 2010 del 61,5%, occupando un'estensione di circa 13.000 ettari (Royaume du Maroc 2016). Questa intensa e rapida crescita urbana ha profondamente mutato il volto della città, ove sono macroscopicamente riconoscibili almeno tre tipi di tessuti: la Medina, la *ville nouvelle*, la "ville en périphérie" contemporanea (Signoles 2010) (Fig. 3).

<sup>1</sup> Si vedano a questo proposito le circolari ministeriali n. 254/1999, 622/2001 e 3020/27 del 2003 (Chouiki 2012, p. 20).

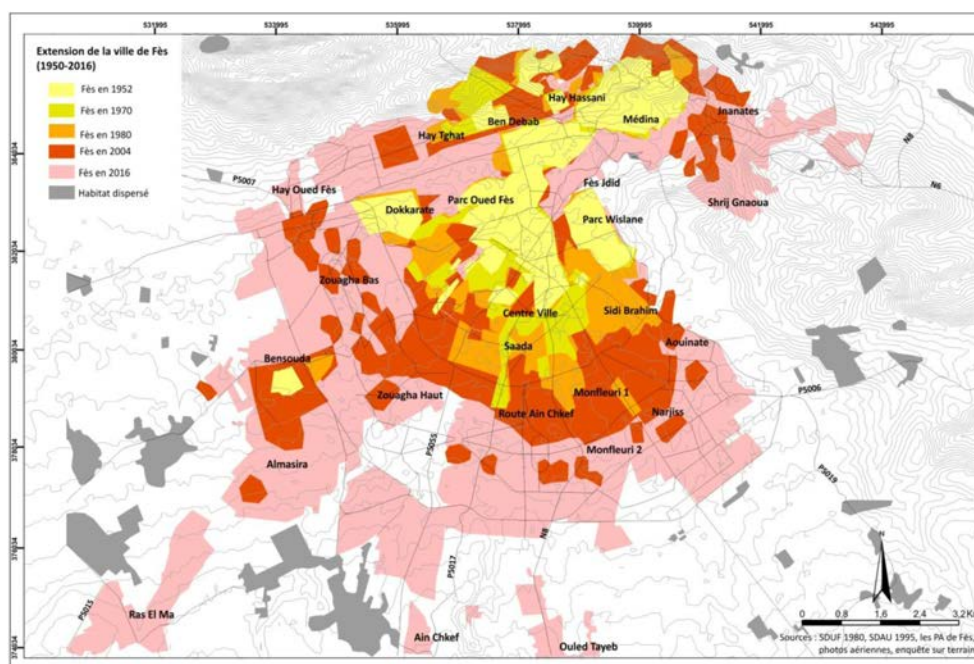


Figura 3 | Carta della periodizzazione dell'urbanizzato di Fès (Fonte: SDAU 2016).

La Medina, nucleo originario della città, sorge in una lieve depressione geologica originariamente scelta come sito di fondazione per la disponibilità d'acqua derivante dal passaggio del fiume Oued Fès e dall'esistenza di numerose sorgenti, oltre che per essere posto lungo alcune delle storiche vie di comunicazione tra Sahara e Mediterraneo (Bianca 2000: 271; Benoit 1931: 12). Il tessuto densissimo e labirintico della città arabo-musulmana è circondato quasi per intero da estesi spazi aperti che la rendono unità urbana nettamente identificabile e indipendente rispetto alla *ville nouvelle* coloniale (Fig. 4).

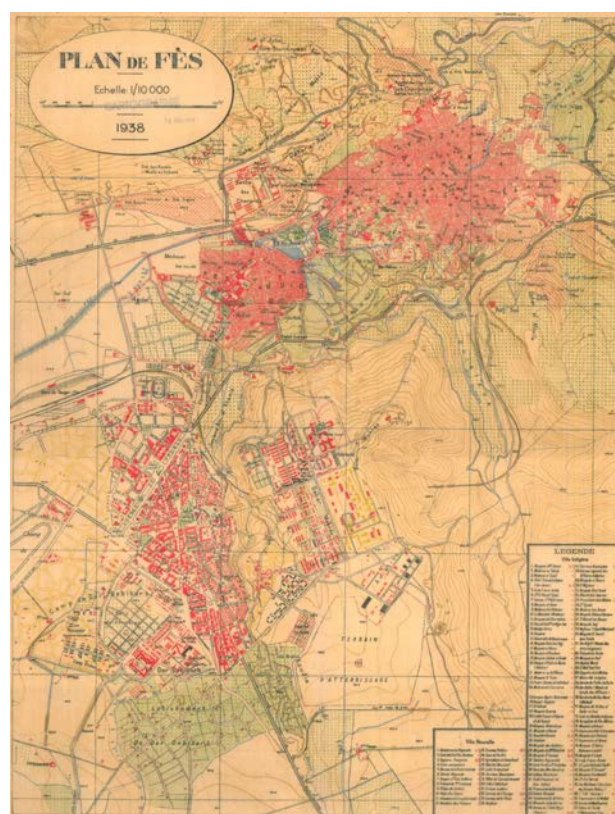


Figura 4 | Carta della città di Fès al 1938 comprendente le Medine di Fès El Bali e Fès El Jadid e, a sud, la *ville nouvelle* coloniale (Fonte: Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie).



Non a caso, sottolineiamo, dal momento che quest'ultima sorge tra il 1912 e il 1956 come esito di un “contrasto pianificato” (Brace Taylor 1980), ovvero dal preciso intento del generale francese Lyautey, supportato dagli “urbanisti” J.C Nicolas Forestier e Henry Prost, di creare una città nuova a uso degli europei “*moderne, salubre, verte, vaste*” (Gillot 2014; Jelidi 2012), separata fisicamente dalla città delle popolazioni locali<sup>2</sup>. Una città improntata a principi di regolarità della maglia viaria, organizzata attorno a un asse principale sul quale si affacciano gli edifici di rappresentanza delle istituzioni, caratterizzata da densità estremamente basse specie se confrontate con quelle delle Medine.

Il tessuto contemporaneo frutto dell'esplosione urbana iniziata negli anni '80/'90, diversamente da quelli sopra menzionati, non presenta alcuna unitarietà e annovera al suo interno una grande eterogeneità di morfologie (Figg. 5-8).



Figure 5-8 | Esempi di tessuti contemporanei della città di Fès (Fonte: Google Earth).

Al di là delle peculiarità legate agli aspetti morfologici, Fès si espande nel territorio aperto erodendo con rapidità crescente i limiti provvisoriamente configurati dalle nuove espansioni. Questo modello disperso di città frammentaria e “sminuzzata” (Chouiki 2012: 21) produce come principali criticità i seguenti fenomeni<sup>3</sup> (Barrou 2005; Signoles 2010; Royaume du Maroc 2016):

- consuma suolo rurale e naturale con i correlati patrimoni di multifunzionalità;
- nasce e si sviluppa incompiuta dal punto di vista dell'equipaggiamento di attrezzature servizi e opere di urbanizzazione, che rimangono in molti casi mai realizzate;
- prescinde dalla creazione di una rete di trasporto pubblico adeguata;
- ignora la realizzazione di spazi pubblici, comprese le dotazioni a verde, gravemente carenti;
- elude il problema di interi quartieri della città costituiti da abitazioni informali e affronta il recupero dell'esistente in maniera episodica;

<sup>2</sup> Lyautey e Prost guardano alla Medina secondo i canoni estetici del pittoresco, ritenendo che l'introduzione in essa di servizi e infrastrutture ne avrebbe irrimediabilmente compromesso i caratteri identitari (Studer 2015, p. 1008).

<sup>3</sup> Anche la Medina e la *ville nouvelle* non sono esenti da problemi. Tra i principali, per la prima: degrado edilizio e degli spazi aperti, problemi di staticità, insufficiente dotazione di reti di urbanizzazione primaria, processi di *gentrification* con una perdita di circa 40.000 abitanti dal 1994 al 2014. Per la seconda: sostituzioni incoerenti del tessuto storico, problemi di congestione, problemi di manutenzione del patrimonio edilizio coloniale con interventi incongrui.

- accentua le disparità sociali promuovendo un modello di città segregata composta per parti destinate a utenze opposte.

### 3 | Il governo della metropolizzazione

È evidente la distanza tra l'assetto dell'area metropolitana di Fès e le previsioni dei documenti di pianificazione che hanno tentato negli anni di governarne la crescita. Lo SDAU (*Schéma Directeur d'Aménagement Urbain*) del 1995 è uno strumento di pianificazione comunale con validità di 25 anni, previsto dalla legge urbanistica marocchina già citata, che optò a quel tempo per l'integrazione degli elementi urbani esistenti e l'abbandono di alcune azioni volontaristiche che erano state previste già dallo SDUF (*Schéma directeur d'urbanisme de la ville de Fès*, redatto a Parigi) del 1980. Come il precedente SDUF, questo SDAU non ha orientato se non in minima parte l'impetuosa crescita urbana di Fès, essendo realizzato solo per il 15%. A eccezione della valorizzazione del sito dell'ex ippodromo (Champ des Courses) e di pochi elementi minori, le azioni in esso previste sono rimaste sulla carta, inclusa la realizzazione di una grande cintura verde attorno alla città e il completamento della rete delle strade penetranti e di circonvallazione, rimanendo mal interconnesso il sistema infrastrutturale. Le cause della non attuazione dello SDAU sono diverse: la pressione dell'urbanizzazione si è esercitata massicciamente in un contesto con notevoli inerzie sociali, fondiari, amministrative, economiche e infrastrutturali. Ostacoli procedurali e l'adozione di un sistema diffuso di deroghe applicate nel corso degli anni 2002/2011 si sono opposte alla sua efficacia. Il sistema derogatorio si è applicato anche in forza dei piani e programmi nazionali, ad esempio i piani per l'Habitat Sociale e il programma “Villes sans Bidonvilles”. La pianificazione attuativa dello SDAU, ovvero i Plan d'Aménagement (PA), lo hanno anch'essi sistematicamente contraddetto: realizzati episodicamente, solo il 20% circa delle dotazioni pubbliche da essi previste in coerenza con lo SDAU è stato realizzato, mentre la città non ha cessato di evolvere<sup>4</sup>.

Questa situazione ha fatto emergere la necessità di procedere con un nuovo piano avviato nel 2010 e a oggi non concluso. Il nuovo SDAU<sup>5</sup> ha delle finalità marcatamente strategiche, costruisce un quadro conoscitivo articolato e composito, tenendo conto dell'equilibrio da preservare tra estensione urbana, rete di trasporti e infrastrutture, attività economiche e agricole, e l'indispensabile salvaguardia dei siti di valore naturale, storico e patrimoniale (Figg. 9-10).

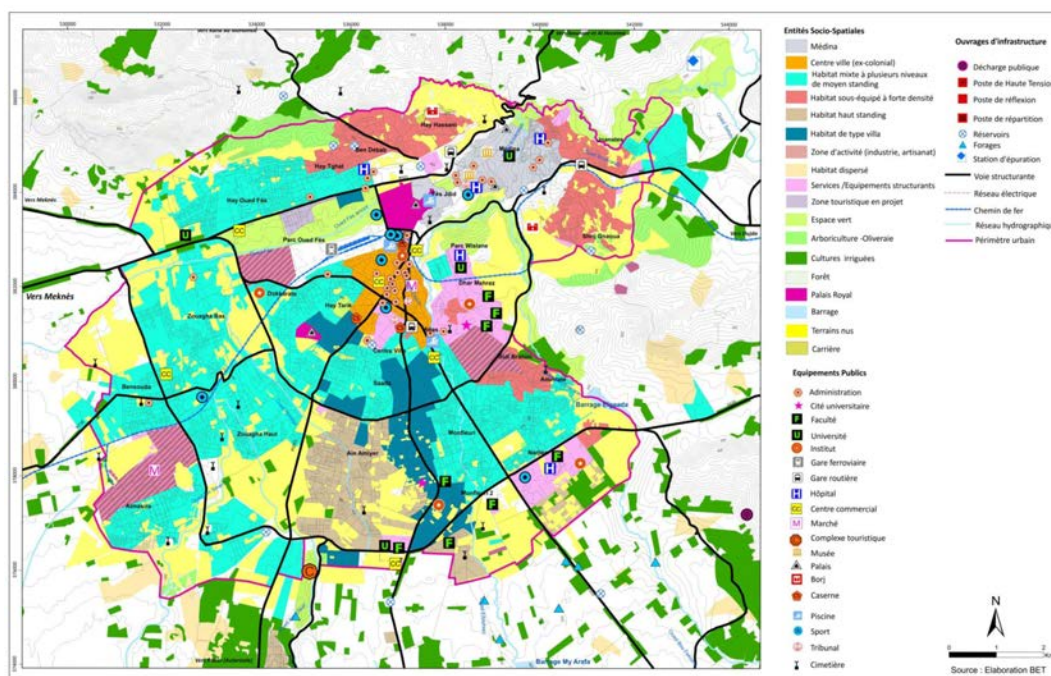


Figura 9 | La carta dell'uso del suolo dello SDAU di Fès (Fonte: SDAU 2016).

<sup>4</sup> Il perimetro dell'urbanizzato si è moltiplicato per 8 dal 1948 al 2010, e dal 1999 al 2010 le aree urbanizzate dell'agglomerazione di Fès si sono estese del 61%.

<sup>5</sup> La sua realizzazione è stata affidata agli stessi redattori dello SRAT, lo studio URAM International, con sede a Tunisi, specializzato in urbanistica e pianificazione del territorio, che opera oltre che in Marocco, in molti paesi africani.



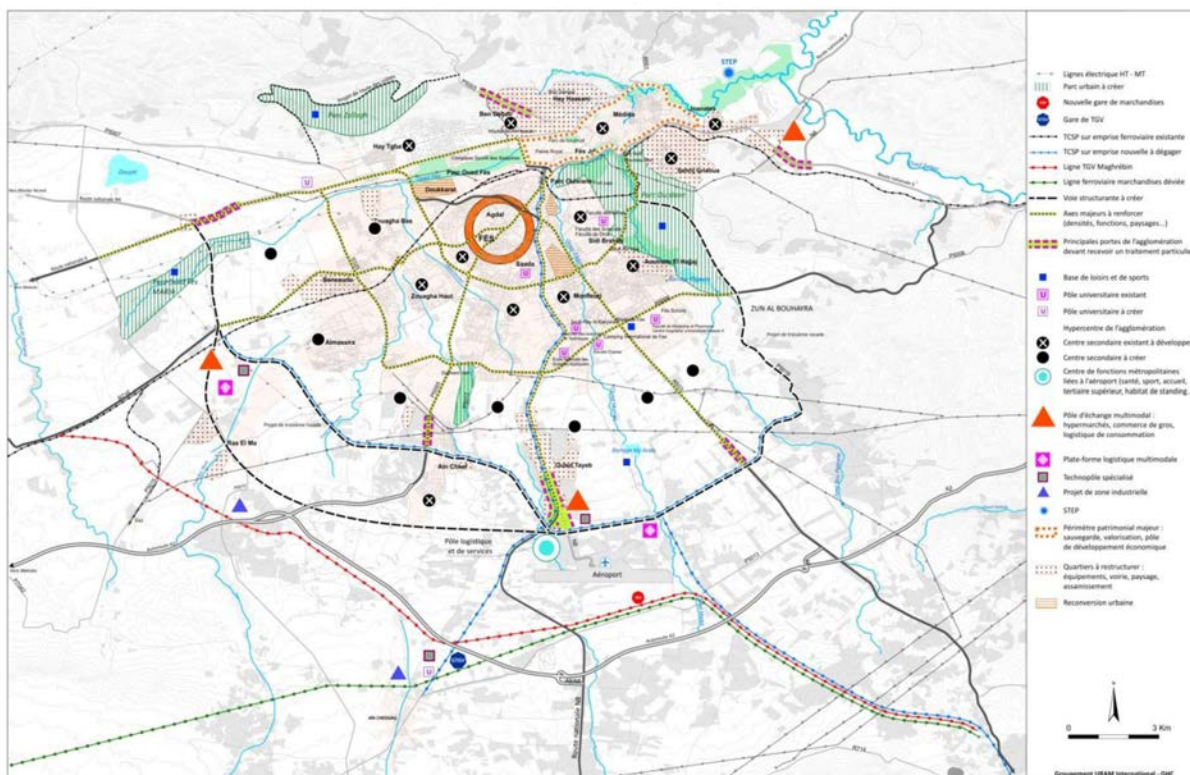


Figura 10| Carta dei principali indirizzi di progetto dello SDAU di Fès (Fonte: SDAU 2016).

Quest'allargamento dell'attenzione pianificatoria all'area metropolitana è testimoniato anche dallo SRAT (*Schema Régional d'Aménagement du Territoire*), uno strumento che declina alla scala regionale gli orientamenti dello SNAT a livello nazionale (Fig. 11). Approvato nel 2015, lo SRAT della Regione di Fès identifica cinque *espaces de projet* distinguendo nettamente tra ambiti a carattere rurale e urbano, rafforzando una strategia di metropolizzazione su un modello bipolare articolato sulle due città di Fès e Meknes, e prevedendo una crescita dell'urbanizzato nella sola agglomerazione di Fès di cinquemila ettari al 2040.

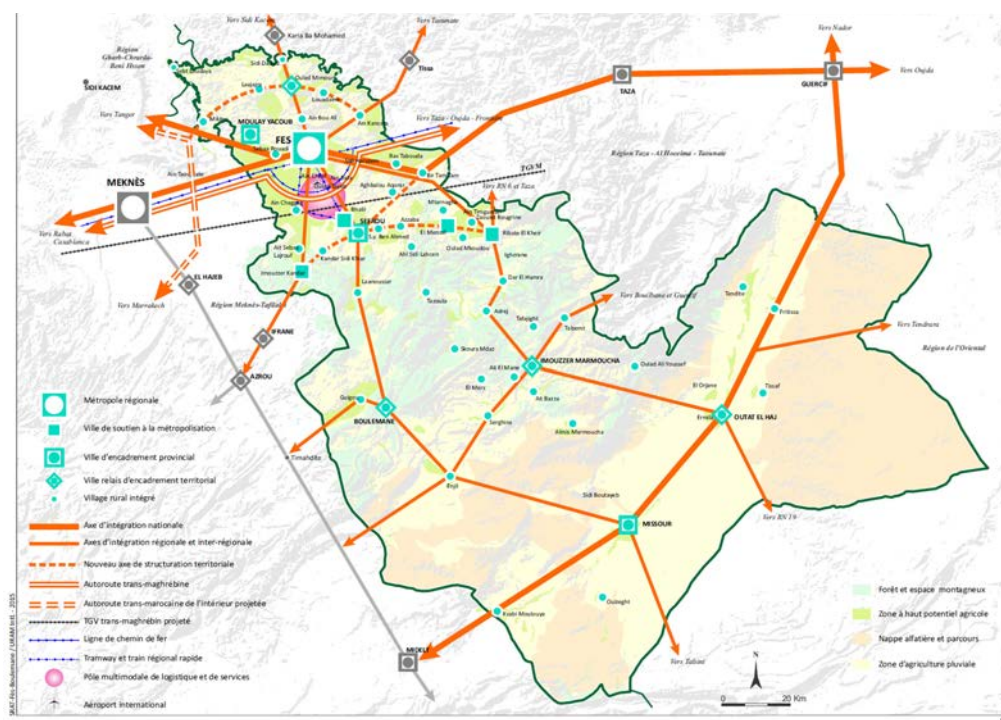


Figura 11| Schema della struttura regionale dello SRAT di Fès-Boulemane (Fonte: SRAT 2015).



Se l'area di Fès regolata dallo SDAU futuro ha delle ambizioni metropolitane, come indica lo SRAT, il quadro conoscitivo dello SDAU evidenzia alcuni fattori che rendono Fès una metropoli incompleta, un capoluogo di una regione dalle risorse limitate, che non presenta ancora gli attributi di una capitale regionale, né tanto meno quelli urbanistici: una struttura urbana divisa, forti disparità socio-spaziali e una crescita periurbana proliferante senza centralità secondarie. La città possiede dei paesaggi urbani poco caratterizzati e in generale una bassa qualità urbana, non solo nella Medina e in certi quartieri periferici. Le infrastrutture di collegamento non hanno integrazione reciproca e neppure un'embrionale intermodalità; nei collegamenti regionali appaiono lacune evidenti verso nord (Tangeri e Nador) e verso sud (Beni Mellal e Marrakech).

I redattori dello SDAU paiono coscienti delle esigenze di operatività necessarie alla risoluzione di problemi quali la metropolizzazione senza regole, la resilienza al cambiamento climatico, la giustizia sociale, l'importanza della lotta alla proliferazione urbana (*mitage*) dello spazio periurbano. Lo SDAU rivolge molta dell'attenzione alle politiche e strumenti istituzionali e amministrativi. Esso dichiara la necessità di rinforzare la governance territoriale attraverso dispositivi istituzionali e finanziari, e un maggiore controllo delle costruzioni irregolari e "anarchiche", aumentando le sanzioni sugli speculatori fondiari e i lottizzatori abusivi.

#### 4 | Verso una visione integrata: piste di lavoro

Lo SRAT e lo SDAU dell'area di Fès sono strumenti informati del dibattito disciplinare in corso a livello internazionale ma al tempo stesso contengono alcuni aspetti suscettibili di una riflessione supplementare. In particolare, ulteriori traiettorie di lavoro potrebbero essere:

- il superamento di una distinzione, leggibile soprattutto nello SRAT, tra territori della protezione naturalistica e ambientale e territori dello sviluppo e della metropolizzazione. È invece necessario adottare una visione integrata dei sistemi urbani e di quelli agroforestali, alle diverse scale della pianificazione territoriale, urbanistica e del progetto urbano. Strategico in questo senso il riconoscimento del valore patrimoniale e multifunzionale degli spazi agricoli e naturali di cui Fès è riccamente munita (evidentemente anche in termini di fornitura dei servizi ecosistemici), che appare non adeguatamente sviluppato nella progettualità di questi strumenti (Fig. 12). Un analogo ruolo di supporto di costruzione di una rete ecologica polivalente può senza dubbio essere giocato dal reticolo idrografico dello Oued Fès che versa in condizioni di gravissimo degrado paesaggistico e ambientale;



Figura 12 | Agricoltura urbana a Fès (Foto: M. Carta).

- l'esigenza di aumentare la capacità di controllo della qualità urbana ed edilizia delle trasformazioni, che avviene essenzialmente attraverso i PA citati, di validità decennale. In tali piani (alcuni dei quali visionati da chi scrive) il "progetto di suolo" non appare adeguato al livello degli standard internazionali e delle premesse dello SDAU in redazione (Fig. 13). I problemi che emergono a questo

primo stadio di definizione, sono: (i) la progettazione degli spazi pubblici, le dotazioni di verde, gli spazi per la socialità, abbisognano di maggiore articolazione per rispondere alle diverse esigenze che non possono essere soddisfatte da un uso "tradizionale" dello spazio della strada, in misura crescente occupato dalle auto; (ii) l'uniformità delle tipologie edilizie, seppure positiva da un punto di vista dell'immagine di omogeneità dei tessuti urbani, appare decisa in base a dei criteri di "zoning" poco articolati, che contraddicono una certa esigenza di mixité spaziale; (iii) una debole integrazione tra differenti "tessuti" urbani, e la difficile integrazione delle superfetazioni su tessuti che hanno un carattere patrimoniale (nella Medina, ad esempio, ma anche nei brani della *ville nouvelle* di progetto coloniale); (iv) la scarsa attenzione alle prestazioni energetiche dell'edilizia. Le potenzialità di governo delle trasformazioni edilizie dei PA, almeno nei campi sopra menzionati, potrebbero essere aumentate dall'adozione di regolamenti e linee guida più articolati e attenti all'integrazione tra differenti modificazioni in diversi tessuti, sia consolidati che di nuova realizzazione;

- la maturazione di una cultura urbanistica e di pianificazione territoriale multidisciplinare che passi anche per l'attuazione di nuovi percorsi formativi fondati sulla contaminazione tra tradizioni tecnico-scientifiche diverse e complementari del Mediterraneo.

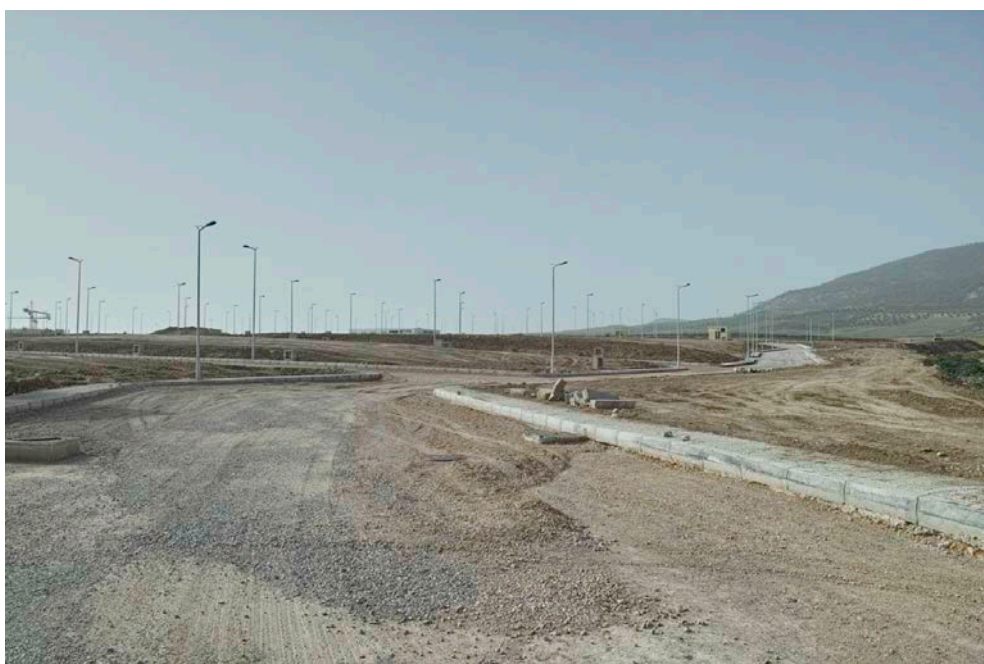


Figura 13 | Area di lottizzazione a Fès (Foto: M. Carta).

### Attribuzioni

Il paper è frutto di una riflessione comune, tuttavia la redazione delle parti 1 e 2 è di Maria Rita Gisotti, la redazione delle parti 3 e 4 è di Massimo Carta.

### Riferimenti bibliografici

- Balbo M. (2014), "Beyond the city of developing countries. The new urban order of the 'emerging city'", in *Planning Theory*, vol. 13, Issue 3, 2014.
- Barrou B. (2005), *Fès, de la gestion urbaine normative à la gouvernance*, INAU, Rabat.
- Benoit F. (1931), *L'Empire de Fez. Le Maroc du Nord*, Rabat.
- Bianca S. (2000), *Urban form in the arab world. Past and present*, Thames and Hudson, New York.
- Brace Taylor B. (1980), "Contrasto pianificato. Le moderne città coloniali in Marocco", in *Lotus International*, 1980 (26).
- Cattedra R. (2010), "Les grands projets urbains à la conquête des périphéries", in *Cahiers d'EMAM* n. 19/2010.
- Chouiki M. (2012), *Le Maroc face au défi urbain. Quelle politique de la ville?*, Edition Dar Attaouhidi, Rabat.
- Chouiki M. (2013), *Ville et changement au Maroc. Quelle changement véhicule la ville marocaine?*, INAU, Rabat.

- Davis M. (2006), *Il pianeta degli Slum*, Feltrinelli, Milano.
- Gillot G. (2014), “La ville nouvelle coloniale au Maroc: moderne, salubre, verte, vaste”, in Leimdorfer F., *Dire les villes nouvelles*, 5, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2014, collection Les mots de la ville.
- Jelidi C. (2012), *Fès, la fabrication d'une ville nouvelle, 1912-1956*, ENS Editions, Lyon.
- Legros O., “Les interventions publiques et leurs effets sur le gouvernement des bidonvilles et des quartiers non réglementaires”, in *Cahiers d'EMAM* n. 19/2010.
- Navez-Bouchanine F. (1997), *Habiter la ville marocaine*, L'Harmattan, Paris.
- Navez-Bouchanine F. (2007), “Évolution de la politique urbaine et résorption des bidonvilles au Maroc : succès et avatars de la maîtrise d'ouvrage sociale”, in *Revue internationale des sciences sociales*, 2007/3 (n. 193-194).
- Royaume du Maroc, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement (2001), *Schéma National d'Aménagement du territoire*.
- Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire (2015), *Etude du Schéma Régional du Territoire de la Région de Fès-Boulemane*.
- Royaume du Maroc, Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (2016), *Etude d'Elaboration du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain du Grand Fès*.
- Signoles P. (2010), “Introduction”, in *Cahiers d'EMAM* n. 19/2010.
- Studer H. (2015), “Constituting urban space in the Moroccan context”, in *Urban Studies*, vol. 52(6), 2015.
- UN-Habitat (2016), *World Cities Report 2016: Urbanization and Development – Emerging Futures*, <https://unhabitat.org/books/worldcitiesreport/>.

# Nuovi equilibri nella *governance* territoriale in Italia: due casi a confronto

**Giancarlo Cotella**

Politecnico di Torino

Dist – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: [giancarlo.cotella@polito.it](mailto:giancarlo.cotella@polito.it)

**Elena Pede**

Politecnico di Torino

Dist – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: [elena.pede@polito.it](mailto:elena.pede@polito.it)

**Marco Santangelo**

Politecnico di Torino

Dist – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: [marco.santangelo@polito.it](mailto:marco.santangelo@polito.it)

## Abstract

La “riforma Delrio” – che ha stabilito l'introduzione delle Città metropolitane e lo svuotamento dei poteri delle Province – ha contribuito ad aprire nuove opportunità per l'attività di governo del territorio alla scala vasta. Da un lato le città metropolitane, con maggiori poteri, giocano un ruolo chiave nella promozione di uno sviluppo spaziale uniforme, coeso e competitivo. Dall'altro i territori non metropolitani subiscono sia la scomparsa delle funzioni di coordinamento territoriale precedentemente in mano alle province, sia la crescente frammentazione amministrativa locale che ne limita la capacità di governo. In questo scenario, la regione gioca un ruolo ambivalente: se da un lato infatti pare indebolirsi in relazione alle città metropolitane, nei restanti sub-ambiti guadagna importanza quale promotore di meccanismi di coordinamento finalizzati allo sviluppo territoriale. Il lavoro, che si fonda sui risultati preliminari del progetto di ricerca internazionale ESPON ReSSI, prende in considerazione due casi emblematici in materia di politiche di sviluppo sostenibile e inclusivo in Piemonte: il progetto strategico metropolitano Corona Verde e la Strategia Nazionale Aree Interne della Valle Ossola. I due casi sono messi a confronto per capire come la cooperazione territoriale sia favorita nei diversi contesti, e in che modo i vari livelli di governo del territorio possano essere promotori di politiche di sviluppo e trasformazione efficaci.

**Parole chiave:** governance, spatial planning, cohesion.

## Nuove sfide per la *governance* di area vasta

Il contesto della *governance* territoriale in Europa sta cambiando rapidamente: enti locali e regionali, tradizionalmente luoghi della pianificazione territoriale e dell'attuazione delle politiche di sviluppo economico, sono sempre più tenuti a condividere il potere e la capacità di progettare e attuare politiche con un numero crescente di soggetti. Ciò ha portato a crescenti interdipendenze tra attori pubblici e privati, istituzioni nazionali ed europee, organizzazioni non governative e gruppi di cittadini. Tuttavia, nonostante la complessità degli attori coinvolti, le autorità locali e regionali non hanno visto diminuire le proprie responsabilità. Al contrario, sono chiamati sempre di più a ricercare soluzioni innovative finalizzate alla promozione dello sviluppo economico del proprio territorio (CE, 2010).

Anche l'Italia è interessata da questo processo di riorganizzazione. In seguito alla riforma Delrio (L.56/2014) si è assistito alla nascita di nuovi soggetti istituzionali (Città metropolitane e unioni e fusioni di comuni) e alla ridefinizione dei poteri e delle competenze dei diversi livelli di area vasta. In particolare le Province sono diventate organi di governo di secondo grado e hanno visto una forte riduzione delle funzioni fondamentali e delle risorse loro affidate. Il nuovo contesto istituzionale impone un profondo riallineamento dei rapporti tra i nuovi organi di area vasta e i comuni esistenti con modifiche rilevanti anche per il quadro di sviluppo territoriale. Allo stesso modo anche le relazioni fra nuovi enti, regioni e Stato devono essere ripensate in un quadro che pone nuove sfide a tutti gli attori coinvolti. Le Città Metropolitane dovranno coordinare lo sviluppo territoriale strategico di territori complessi e per farlo potranno contare su un alto grado di autonomia e poteri, compresa la possibilità di interagire direttamente

con il livello nazionale. Viceversa, le Province che non sono state sostituite da Città Metropolitane perdono competenze e risorse, lasciando il campo ad una pianificazione di area vasta maggiormente centralizzata in capo al livello regionale (Barbieri, Saccomani, & Santangelo, 2014).

In aggiunta ai cambiamenti istituzionali, la recente crisi economica ha prodotto un impatto drammatico anche sui bilanci finanziari degli enti pubblici. Le amministrazioni, alla ricerca di risorse, sono sempre più dipendenti dalle opportunità offerte dai programmi di finanziamento dell'Unione Europea (UE) o dall'istituzione di partenariati pubblico-privato, poiché impossibilitati a fare affidamento sulle sole risorse interne. Questa situazione, se da un lato, ha favorito l'accrescimento delle capacità degli attori pubblici nella creazione di cooperazioni funzionali e inter-istituzionali, dall'altro, solleva dei dubbi sul futuro di queste geografie mobili una volta giunti a termine i finanziamenti che le tengono insieme. Queste sono le nuove sfide che gli attori atti alla promozione e al coordinamento dello sviluppo territoriale di area vasta dovranno saper affrontare. I nuovi assetti territoriali regionali rischiano l'acuirsi della polarizzazione spaziale dei diversi contesti regionali, con la creazione di territori a due velocità fuori dalla logica di coesione territoriale promossa dall'UE. In questo contesto il livello regionale gioca un ruolo da protagonista, sia come coordinatore dello sviluppo territoriale regionale sia come ente predisposto alla allocazione delle risorse provenienti dalla programmazione europea.

Il contributo sviluppa alcune prime riflessioni sui processi descritti a partire dall'esperienza piemontese, esplorando la capacità di creare reti al fine di creare sviluppo territoriale in due contesti molto diversi tra loro: la Città Metropolitana di Torino e il territorio periferico della Valle Ossola. Entrambi i casi scelti – il progetto Corona Verde e la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) della Valle d'Ossola – mettono al centro della propria progettualità le risorse naturali sottoutilizzate come nuovo motore di sviluppo e si caratterizzano per un modello di *governance* multilivello. Tale scelta ha l'obiettivo di aiutare a riflettere sul diverso ruolo svolto dalla Regione nella promozione di politiche di sviluppo in territori caratterizzati da diversi livelli di capacità istituzionale nei livelli amministrativi sotto ordinati. In particolare, si vuole, da un lato, analizzare il nuovo ruolo della Regione nella promozione della coesione territoriale nell'attuale contesto di *rescaling* istituzionale. Dall'altro, si investigano le motivazioni che hanno portato a geografie mobili *issue-oriented* e come quest'ultime possano essere favorite o dipendenti dalla leva finanziaria anziché influenzate da specificità territoriali, e si riflette su quale possa essere il futuro di tali cooperazioni al finire dei relativi finanziamenti.

### Corona Verde

Corona Verde è un progetto strategico che coinvolge 93 comuni dell'area metropolitana torinese con l'obiettivo di creare un'infrastruttura verde capace di integrare il patrimonio naturale dei parchi, dei fiumi e delle aree rurali con il patrimonio culturale delle Residenze Sabaude per riqualificare il territorio metropolitano torinese. Il progetto, attraverso l'integrazione di attività culturali, turismo, agricoltura e qualità della vita, intende concorrere a un nuovo sviluppo economico dell'area dopo il declino del comparto produttivo che aveva in passato interessato l'ambito (Cassatella, 2016).

Il progetto ha avuto inizio alla fine degli anni '90 con la designazione delle Residenze reali dei Savoia a sito UNESCO, seguita dall'idea di un sistema di *greenways* per connettere i diversi siti. È possibile riconoscere varie fasi del progetto, ognuna delle quali ha coinvolto diverse istituzioni e reti di stakeholder secondo gli obiettivi della fase e il crescente successo del progetto. La prima fase, dal 1998 al 2006, è stata caratterizzata dal coinvolgimento della Regione e di 24 comuni. L'Autorità regionale dei parchi, insieme all'associazione Bici & Dintorni FIAB Torino, è stato il primo promotore del progetto sotto lo slogan "arte e natura". In questa fase l'autorità regionale ha utilizzato il Programma Operativo Regionale (POR FESR) 2000-2006 per finanziare 30 progetti di scala locale nell'area di Corona Verde. La seconda fase ha visto un crescente coinvolgimento di attori, che ha portato ad una rete di 93 comuni affiancati da 38 altri soggetti pubblici e privati. In questa fase il progetto ha cercato di darsi una prospettiva di area vasta grazie alla dotazione di un piano strategico di coordinamento. Il Piano Strategico individuava sei aree, ciascuna accoppiata a un masterplan che fornisce concretezza spaziale alle linee strategiche di azione individuate. Anche in questa seconda fase gli interventi principali sono stati finanziati attraverso il POR-FESR 2007-2013 e hanno riguardato principalmente lo sviluppo di una rete ecologica regionale, contribuendo alla valorizzazione del paesaggio regionale, nonché allo sviluppo di politiche ambientali di scala vasta.

Sebbene la Regione abbia promosso il più ampio coinvolgimento delle parti interessate, in tutte le fasi del progetto ha mantenuto un ruolo centrale, non solo quale ente finanziatore ma anche stimolando le potenzialità del progetto nelle diverse fasi. L'idea di Corona Verde è stata promossa inizialmente dal Settore Ambiente e Parchi della Regione Piemonte (1998). E a partire dal 2005 l'Autorità regionale ha

avviato lo sviluppo di una strategia di area vasta per la messa a sistema dei progetti che fino ad allora avevano una scala meramente locale. L'approccio integrato alle strategie ambientali e urbane e i processi di *governance* messi in campo sono stati, e sono tutt'ora, i principali elementi innovativi del progetto: si è integrato la pianificazione strategica, il paesaggio e la pianificazione urbana in un framework multi-scalare e multi-attore, caratterizzato da un forte coordinamento orizzontale e verticale (Cassatella, 2013).

Attualmente, con la fine dei principali finanziamenti, la Regione sta cercando di porre le basi per comprendere quale sia il futuro possibile dell'aggregazione volontaria venutasi a creare, al fine di valorizzare la capacità istituzionale e le competenze acquisite dai diversi attori coinvolti nel processo. In particolare, il Comitato direttivo (composto dalla Regione, Città Metropolitana, 6 comuni principali e dall'Autorità Parco del Po) sta cercando nuovi modi attraverso i quali i comuni possano continuare a finanziare la loro cooperazione (ad esempio tramite programmi di agricoltura, patrimonio culturale, mobilità sostenibile e rigenerazione urbana), mantenendo allo stesso tempo al centro dei progetti la valorizzazione delle risorse naturali.

### **Strategia Nazionale Aree Interne**

Il secondo caso preso in esame, riguarda lo sviluppo di un'area periferica della Regione attraverso la SNAI avviata dal Ministero della Coesione Territoriale nel 2014. Il termine "aree interne" fa riferimento a territori caratterizzati da piccoli centri urbani scarsamente popolati che non dispongono di un'adeguata offerta e/o accesso ai servizi essenziali (in particolare istruzione, salute e mobilità) e caratterizzati da importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggio naturale e antropico) e culturali (insediamenti archeologici e storici, abbazie, musei, ecc.). La strategia ha un duplice obiettivo: alla scala nazionale mira a contribuire allo sviluppo economico e sociale del territorio italiano, mentre a scala locale ambisce a migliorare la qualità della vita e il benessere economico delle persone che vivono in aree relativamente isolate e poco popolate, attraverso una nuova prospettiva del concetto di accessibilità ai servizi primari (Lucatelli et al., 2013). L'interesse per i territori non metropolitani, in particolare per le aree marginali, è in aumento negli ultimi anni nel contesto italiano, anche in conseguenza alla crescente importanza nelle politiche europee dell'approccio *place-based* (Barca, 2009), basato su specificità e risorse locali, identificate in modo trasparente e inclusivo dagli attori locali con il supporto degli attori economici e istituzionali esterni in un'ottica di *governance* multilivello.

Nella Regione Piemonte sono quattro i territori ammessi al programma (Valle Maira, Valle Ossola, Valli di Lanzo e Valle Bormida), selezionati dalle autorità regionali secondo criteri generali identificati dal governo centrale (indicatori demografici, qualità dell'istruzione, salute, connettività e mobilità). La Valle Ossola è il secondo territorio a vedere l'avvio della Strategia; si tratta di un'area montuosa situata in prossimità del confine svizzero, che conta 10 comuni di piccole dimensioni (5000 abitanti in totale). Essa ha orientato la propria strategia sul concetto di *green community* come principale motore di crescita economica e sociale, puntando sulle economie legate alla sostenibilità (energia e *smart grid*, turismo sostenibile e agricoltura di montagna) e sullo scambio di servizi ecosistemici con le aree urbane (sistema di gestione, manutenzione del territorio e prevenzione del rischio idrogeologico capaci di mettere in relazione le comunità urbane e quelle montane). Il progetto è ancora in fase embrionale: i comuni dell'area hanno presentato la prima bozza di strategia che è attualmente oggetto di negoziazione con i Ministeri competenti, la Regione, le Asl e la Provincia. Una volta raggiunto l'accordo i pacchetti di interventi saranno formalmente riconosciuti e approvati attraverso accordi quadro tra enti locali, la Regione e l'amministrazione del governo centrale.

Due dimensioni contribuiranno alla traiettoria di sviluppo immaginata dalla strategia: (i) il rafforzamento delle condizioni di base per lo sviluppo locale (miglioramento dell'offerta di servizi essenziali in relazione all'istruzione, alla salute e alla mobilità) e (ii) la promozione di progetti di sviluppo locale che interessino direttamente i territori basati sul loro capitale territoriale e sulle loro risorse. Ogni dimensione implica il coinvolgimento di vari livelli istituzionali e di un insieme complesso di attori. Gli interventi sulla creazione delle condizioni di base per lo sviluppo territoriale coinvolgono le istituzioni responsabili in materia di salute, istruzione e trasporti, specialmente al livello nazionale e regionale. Le risorse finanziarie sono di diverso tipo e derivano da risorse aggiuntive previste dalla legge di stabilità e altre risorse fornite da ministeri, regioni e province, in base alle rispettive aree di responsabilità. La seconda dimensione della strategia, invece, si concentra sui progetti di sviluppo locale e viene gestita principalmente dal livello locale ed è finanziata dalla Regione attraverso la politica di coesione dell'UE (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Sociale Europeo e Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale). La Strategia prevede una forte integrazione verticale: il Ministero della Coesione Territoriale è il promotore della Strategia a cui si affiancano il Ministero della Salute, il Ministero dei Trasporti, il Ministero dell'Agricoltura,



il Ministero dell'Istruzione e della Ricerca e il Ministero per i Beni Culturali. I Ministeri cooperano soprattutto per l'attuazione degli interventi per le pre-condizioni dello sviluppo territoriale. Insieme alla Regione, il governo centrale definisce i criteri generali per l'individuazione delle aree e sono entrambi garanti dell'integrazione delle azioni. Il livello regionale svolge un ruolo centrale nella strategia. È il livello fondamentale per la gestione del finanziamento della SNAI, in quanto gestisce sia i POR che il Piano di sviluppo rurale (PSR) oltre a mettere a disposizione ulteriori risorse per interventi di salute e mobilità. Inoltre, la Regione offre ai comuni un sostegno tecnico e politico e garantisce la coerenza tra interventi di rafforzamento delle condizioni di base e i progetti di sviluppo locale. Infine, date le ridotte dimensioni dei comuni interessati, il coordinamento regionale è fondamentale per favorirne la cooperazione e la predisposizione di visioni di area vasta.

### **La Regione quale garante della coesione territoriale?**

Il riordino istituzionale avvenuto a partire dal 2014 implica cambiamenti rilevanti nell'equilibrio del quadro del governo del territorio di area vasta. I due casi presi in esame permettono di sviluppare alcune prime riflessioni sul nuovo ruolo che il livello regionale può assumere nella promozione dello sviluppo e della coesione del territorio regionale.

Il moltiplicarsi di spazi *soft* (Houghton & Allmendinger, 2008) alla scala vasta fa assumere all'autorità regionale ruoli differenti, più o meno attivi, in relazione alle competenze degli altri livelli coinvolti. Quando i livelli sotto ordinati dispongono già di competenze nell'organizzazione e nella gestione di processi complessi di *governance*, la Regione svolge principalmente il ruolo di facilitatore, mediatore o coordinatore. Al contrario, l'autorità regionale finisce per assumere un ruolo di forte indirizzo e accompagnamento in quei contesti dove le autorità locali non dispongono di sufficienti capacità istituzionali e strategiche e hanno bisogno di un sostegno politico e tecnico.

Nel caso di Corona Verde, l'istituzione della Città Metropolitana di Torino richiede un riassetto nella *governance* del progetto. È facile prevedere che l'infrastruttura verde rimarrà una delle componenti del quadro di sviluppo territoriale anche nel futuro piano della città metropolitana, ma si dovrà cercare un nuovo equilibrio tra le funzioni comunali, il livello metropolitano e la Regione. Le principali modifiche potrebbero, ad esempio, riguardare la guida del progetto, che oggi vede il ruolo chiave dell'autorità regionale e del Parco del fiume Po nel coordinamento, con un ruolo minore del livello metropolitano (anche se la ex Provincia fa parte del comitato direttivo). In linea generale le città metropolitane, dotate di un elevato grado di autonomia, rischiano di marginalizzare il ruolo delle autorità regionali nella pianificazione strategica e nello sviluppo dei territori metropolitani. Per questo le autorità regionali devono svolgere un ruolo di coordinamento finalizzato allo sviluppo equilibrato in tutto il territorio regionale, al fine di evitare fenomeni di polarizzazione spaziale e lo sviluppo di territori a più velocità.

Mentre le capacità interne alla Città Metropolitana la rendono autonoma nel gestire progettazioni complesse, territori come quelli interessati dalla SNAI necessitano di un sostegno tecnico e politico forte da parte degli enti sovraordinati poiché non hanno al loro interno le risorse umane e tecniche per articolare progetti di ampio respiro strategico. La forte impostazione verticale della *governance* della SNAI sembra cogliere questa esigenza e pone al centro del processo di *governance* proprio la Regione.

Un secondo tema che emerge è l'incremento della propensione e delle capacità a cooperare in seguito a prime esperienze. È spesso possibile assistere ad un aumento della capacità istituzionale degli attori coinvolti nella costituzione di aggregazioni funzionali e inter-istituzionali, con maggiore attenzione alle azioni integrate, al fine di migliorare i risultati raggiunti. L'incremento di queste competenze contribuisce a rafforzare la cooperazione stessa in un processo virtuoso che crea ulteriori occasioni per lavorare insieme da un progetto all'altro e per attirare ulteriori opportunità di finanziamento. Corona Verde, ad esempio, ha visto un cambiamento dalla fase I alla fase II nel tipo di progetti, dalla scala locale alla scala vasta, al fine di raggiungere risultati di più ampia prospettiva territoriale. Allo stesso tempo, la crisi delle risorse finanziarie sembra giocare un ruolo dominante in questo tipo di cooperazioni e, in particolare, nella *governance* orizzontale. In alcuni casi l'attenzione alle possibilità di finanziamento può far perdere di vista l'obiettivo principale della cooperazione, portando non più a aggregazioni *issue-oriented* ma a cooperazioni *fund-oriented*. Infine, un ultimo spunto di riflessione riguarda l'interazione multi-scalare e le influenze che le geografie mobili possono portare ai livelli sovraordinati. Entrambi i casi mostrano elementi interessanti per il quadro regionale di sviluppo territoriale. Ad esempio, lo sviluppo del Piano paesaggistico della Regione Piemonte ha beneficiato dell'esperienza metodologica applicata in Corona Verde. Il progetto ha contribuito anche alla promozione bottom-up della conservazione e della valorizzazione del paesaggio regionale, nonché allo sviluppo di politiche ambientali. Allo stesso modo, le prime aree pilota della SNAI hanno già prodotto

alcuni proposte di modifiche, in corso di discussione con l'UE, alle misure del POR della Regione Piemonte.

### Riferimenti bibliografici

- Barbieri, C. A., Saccomani, S., & Santangelo, M. (2014), "Riorganizzazione istituzionale e pianificazione del territorio. Riflessioni a partire dalle prossime riforme e dall'esperienza torinese." in *Il Piemonte Delle Autonomie*, 1, 61–72.
- Barca, F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una Politica Di Sviluppo Rivolta Ai Luoghi per Rispondere Alle Sfide e Alle Aspettative Dell'Unione Europea*. DGRegio: European Commission, Brussels.
- Cassatella, C. (2013), "The 'Corona Verde' Strategic Plan: an integrated vision for protecting and enhancing the natural and cultural heritage." in *Urban Research & Practice*, 6(2), 219–228.
- Cassatella, C. (2016), "Nascita e sviluppo di un'infrastruttura verde nell'area metropolitana torinese. Vent'anni di piani, progetti e governance." in *SENTIERI URBANI*, 20, 75–77.
- CE - Commissione Europea, (2010), *EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. European Commission, Brussels.
- Haughton, G., & Allmendinger, P. (2008). "The soft spaces of local economic development." in *Local Economy*, 23(2), 138–148.
- Lucatelli, S., Carlucci, C., Guerrizio, A., Gather, M., Lüttmerding, A., & Berding, J. (2013). "A strategy for 'inner areas' in Italy." in *Education, Local Economy and Job Opportunities in Rural Areas in the Context of Demographic Change: Proceedings of the 2. EURUFU Scientific Conference (Asti, Italy)* (pp. 69–79).

### Riconoscimenti

Il presente contributo presenta parte dei risultati preliminari del progetto di ricerca internazionale ReSSI – *Regional strategies for sustainable and inclusive territorial development* ([https://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_TargetedAnalyses/01.ReSSI.html](https://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/01.ReSSI.html)) – svolto nell'ambito del programma di cooperazione ESPON 2020.

# Palermo Metro-peripheries.

## The role of peripheries in a metropolitan perspectives

**Barbara Lino**

University of Palermo  
Department of Architecture  
Email: [barbara.lino@unipa.it](mailto:barbara.lino@unipa.it)

### Abstract

Changes in the spatial planning and governance that the transition from the birth of metropolitan cities imply fundamentally alter the role that the peripheral areas of city-core can have, as well as the role that different actors can take in relation to relationships that can be determined between public and other subjects.

The objective of increasing the quality of metropolitan dwelling in the suburbs is a privileged field of experimentation, at the same time acting through macro-level actions aimed at curbing commuting, the government of the annuity (which plays a decisive role in the process of urbanization) and infrastructure planning and inter-municipal scale services and through support for place-based (micro-level) experiences aimed at aggregating local communities around shared projects that exhibit a high degree of collective identity.

The paper analyses the transformation dynamics of the south-east corridor of the metropolitan city of Palermo with the aim of contributing to contemporary debate on suburbs in a metropolitan perspective.

From the description of the case study analysed, the contribution outlines possible perspectives for the territorial re-balancing of peripheral areas by identifying the overcoming of a concentric hierarchical metropolis and the adherence to more mature post-metropolization processes involving multilevel policies as a tool for generating a polycentric settlement system founded on a shared and participatory vision.

**Key words:** peripheries; metropolitan city; multi-level governance.

### 1 | Hybridynamics: theoretical framework and strategic questions

Extensive and varied literature has unhinged the established idea of urbanized space (Dematteis, 1988 and 2005; Lanzani 1991), altered the terms of the urban issue (Secchi, 2010 and 2013), interpreted new post-metropolitan settlement forms (Balducci, 2015; Soja, 2011), pointed out images of transformation (Carta, 2016) and new theoretical approaches to traditional terms as "urban" and "scale" arguing that urban/rural distinctions are no longer meaningful where capitalist networks reach to every corner of the globe (Brenner, 2016). The features most deeply affecting the disarticulation of the organizational and socio-spatial forms by unhinging the urban operating model as we have traditionally known it are social and economic fragmentation, the accelerated movement of people, goods, and information, and the building of new networks (Balducci, 2015).

Brenner has theorized the multiscalar configurations of territorial organization as an element with a multidimensional morphology in which the distinction between inside and outside of a city hasn't more sense: urban space is considered without an outside or its opposite (the campaign) (Brenner, 2016).

Beyond the various positions, the emerging territory model facing metropolitan cities and its peripheries is characterized by very complex phenomena already in place, which implicate overriding the image of a city traditionally described as a compact urban structure that develops around a center and thins out (in density, functions, and urban values) along centre-outskirts trajectories. The spatial dynamics in place are actually the result of a combination of border crossing by the central city into other municipal areas, true conurbation between adjacent centers, and phenomena characterized by variable geometry.

If we don't distinguish an inside and outside, an urban and a countryside, peripheries are spatial and relational phenomenon, the result of the way in which we read the space depending on the social, economic and functional relationships that determine it. If the "non-urban" is somewhere else and an exterior to the urban, the concept of periphery is linked more with the concept of centrality and of the concentration of flows. In fact, the definition of periphery and its conceptualization should be linked to the processes that produce it, as a result of relationships with other places, territories and all the scales: marginalization and polarization, decline, territorial inequality.

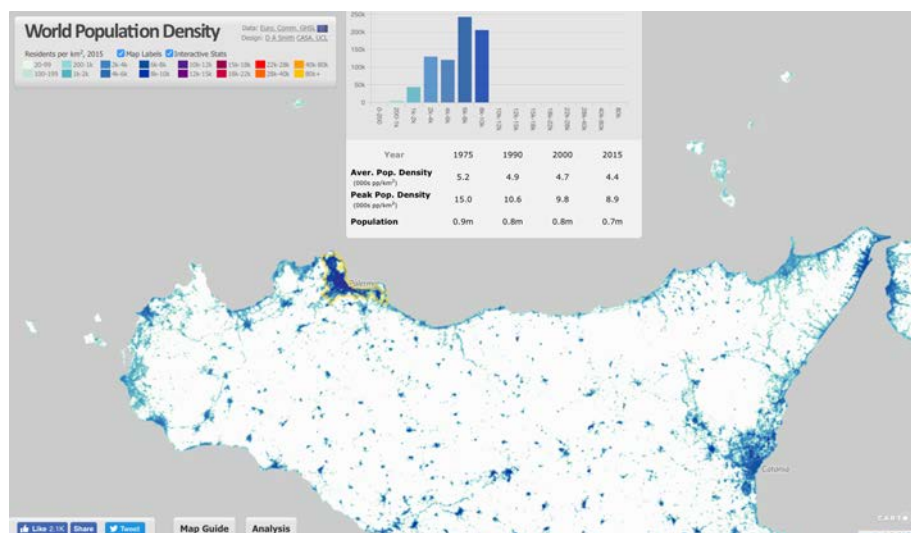


Image 1 | Sicily and Palermo area in the interactive map of the new Global Human Settlement Layer (GHSL) produced by the European Commission JRC. Source: Available at <http://luminocity3d.org/WorldPopDen/#9/37.5936/13.7315>.

Territorial forms are modelled by social and economic forces but also by institutional arrangements and political strategies. The updated governance model of the territorial phenomena being experienced as much in various European urban contexts as nationally, within the scope of defining new metropolitan cities, is radically changing the governance system at a metropolitan scale and is subjecting the outskirts to significant further transformative tension, with repercussions on spatial and functional relationships, especially between suburban areas of the city core and the municipalities of the first belt.

In Italy, at a national level, legislative innovations regarding the reform of metropolitan cities introduced by the Delrio Law have opened a new theoretical and political context that calls for, on one hand, general rethinking of the administrative and governance system and testing of a decision-making system that is as participatory as possible and capable of engaging the multiplicity of the territory's stakeholders, and, on the other, a profound cultural, social, and disciplinary challenge aimed at shaping new tools to respond to the spatial dynamics of territorialisation and cross-scale urban phenomena affecting new metropolitan cities.

Omitting the extensive debate underway regarding both the political dimension, relating to the formation and operation of the metropolitan Government, and the administrative dimension, on the suitability of the border configuration of the metropolitan city which, by law, includes the municipalities of the former province of the same name; it is good to note how the complex future action of the metropolitan city is not facing new phenomena, nor completely new administrative boundaries (the phenomena involved are already underway and the administrative boundaries coincide with the previous borders of the province) but, rather, requires renewed action instruments for new visions.

Can the new metropolitan city determine spatial modification processes that work on center-peripheral polarization processes? Can it contribute to the generation of a more inclusive settlement model capable of rebalance existing asymmetries by relocating now peripheral areas to a new centrality?

## 2 | XL Palermo

### 2.1 | The new metropolitan city and the South-East corridor

In order to explore theoretical questions, the dynamics of transformation of Palermo metropolitan city and its South-East corridor have been analysed.

Consistent with legislative innovations affecting the national territory, whereby metropolitan cities supplanted the provinces of the same name from the 1st January 2015, in Sicily, Law no. 15 of 4th August 2015, entitled "Provisions concerning Free Municipal Consortia and Metropolitan Cities", established the breakdown of Sicilian metropolitan cities, making them coincide with the territorial extent of the corresponding regional provinces. The Law was challenged on the 5th November 2015 by the Cabinet which, however, saved the general structure, raising its constitutional illegitimacy limited to issues of the representativeness of the territories and of the indirect election of the governing bodies of both the metropolitan cities and the municipal consortia.

In addition to being the capital of the Sicilian Region, with approximately 656,000 inhabitants (ISTAT, 2011) and a municipal area of 160 km<sup>2</sup>, Palermo is the city with the greatest concentration of inhabitants. Indeed, the city has a population density of 4,278 people per km<sup>2</sup>, while Catania has a density of 1,731 people per km<sup>2</sup> and Messina 1,193 people per km<sup>2</sup>.

The Palermo territory corresponds to the province of the same name, on whose perimeter the metropolitan city is based. It has a population of about 1,300,000, extends over a surface of around 5,000 km<sup>2</sup>, and includes 82 metropolitan municipalities. Based on these data, Palermo is the fifth largest Italian metropolitan city in terms of population and the third largest in size.

An analysis of the demographic trend highlights the attractive role of the metropolitan city territory. While the City of Palermo hasn't grown since 1981, the area of the metropolitan city of Palermo grew by over 10% between 1971 and 2011 and especially the 26 municipalities used to form the *Metropolitan Area* of the same name established by Regional Law no. 9 of 1986 (with a population of 1,069,754 (ISTAT, 2011), of which over 60% belong to the municipality of Palermo) that grew by over 17% (D'Anneo, 2013).

If we exclude the City of Palermo from the former Metropolitan Area with its 26 municipalities, the percentage of population growth of the other municipalities is 57%.

While it was originally an archetype of monocentrism in the 1960s, the contemporary metropolitan configuration delineates a settlement layout we could define as “linear polycentrism”, which extends beyond the municipality administrative boundaries and in which the coastal axis unfolds linearly through polarized aggregations while, towards the inland, the densification forces are oriented by the urban center of Monreale, the inter-provincial connection Palermo-Agrigento, and the Belice corridor (marked by the fast-flowing Palermo-Sciacca highway).

The result of this process is an urbanized system of first-belt municipalities characterized by a strong settlement continuity along the coastal axis, both towards the east, where the system that goes from Bagheria to Trabia represents the element of continuity with Cefalù, and towards the west, where the Capaci-Isola delle Femmine system acts as a “bridge” to the airport and to Trapani. The main infrastructure is concentrated along the coastal axis, forming a multimodal transport “corridor” (highway, motorway, and railway) that serves the most populated municipalities gravitating to the capital, and connects the east and west parts of the Region.



#### **/metropolitan city 2015**

Regional Law no. 15 of 4th August 2015

#### **82 municipalities**

The Palermo territory corresponds to the province of the same name, on whose perimeter the metropolitan city is based. It has a population of about 1,300,000, extends over a surface of around 5,000 km<sup>2</sup>.



#### **/metropolitan area 1986**

Regional Law no. 9 of 1986; Decreto Presidente Regione 10/8/1995

#### **26 municipalities**

The municipalities of the old metropolitan area have a population of 1,069,754 (ISTAT, 2011), of which over 60% belong to the municipality of Palermo.

*Image 2* | Palermo Metropolitan City (Regional Law no. 15 of 4th August 2015) and the Palermo Metropolitan Area (Regional Law no. 9 of 1986). Source: author's elaboration.

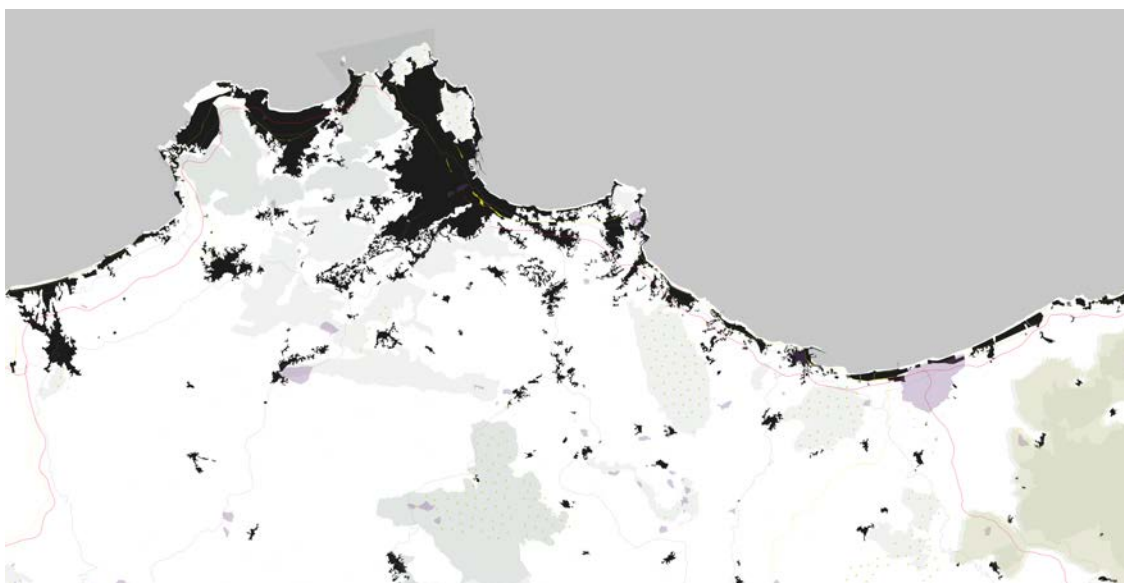


Image 3 | Palermo Metropolitan City "Linear polycentrism". Source: author's elaboration.

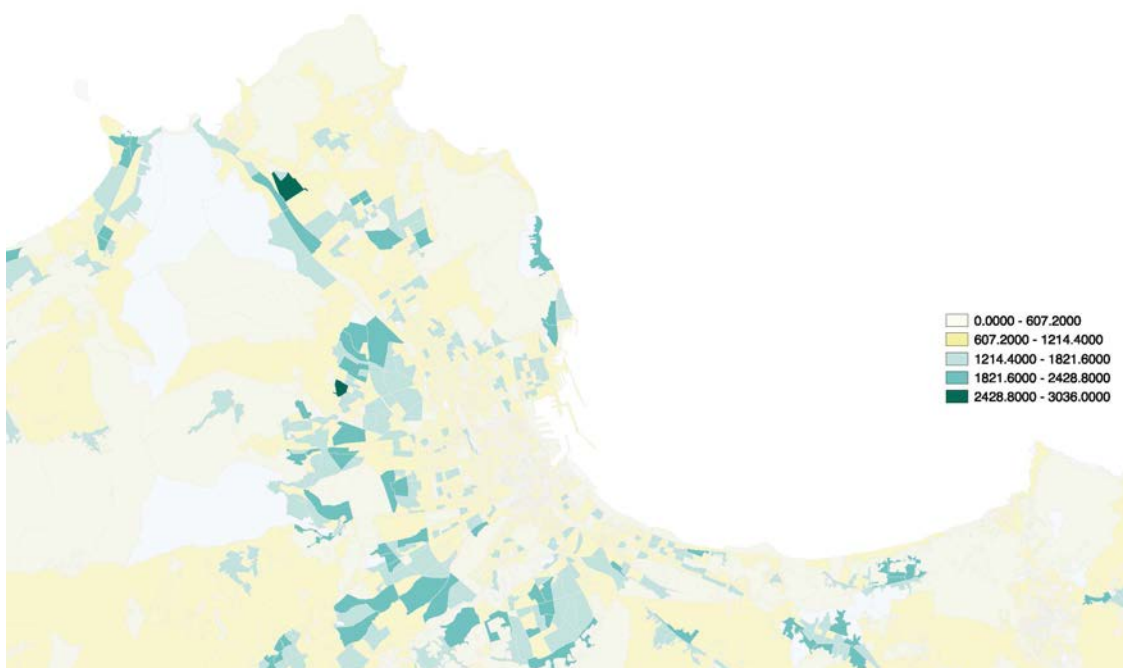


Image 4 | Palermo, population density (ISTAT, 2011). Source: author's elaboration.

## 2.2 | The South-East corridor

The study area of this research is a marginal area part of a group of municipalities (Palermo, Bagheria, Ficarazzi, Misilmeri, Villabate), the so-called South-East corridor, situated close to the coast railway route and the highway connecting Palermo with Catania and the Est part of the Region and, in the other direction, the Western area of Trapani. The greatest concentrations of marginality have been caused by settlement processes that, over time, have pinpointed the Southern suburbs with two clear dividing lines — the Oreto River to the South of the city and the ring road to the west; here, "Oltre-Oreto" (Orlando, 2015) is an area which can, more than others, exemplify the potential strategic role defined by the new geography of the metropolitan city.

The gradually encroaching Palermo metropolitan development has overlaid the original rural structure inserting new elements, as result of haphazard and random additions and substitutions, rather than accomplished planning visions. Ordering elements of the settlement principle were the coast and the railway — components with powerful inertia —, which generated separation and defined boundaries in a



longitudinal direction, repudiating transversal capillary connections. While the so-called Bonci Plan had directed the development of the city towards the South in an ordered vision inspired by a clear relationship with the coast, following the war, a massive and dense expansion driven by specific speculative interests, the so-called “Sack of Palermo”, reversed the expansion trajectory in the direction of the countryside to the north of the consolidated city (Lino, 2015).

If we observe more recent on-going transformations, the percentage of population growth shows how all the municipalities of the South-East corridor have grown between 2001 and 2011 with the exception of Palermo (Ficarazzi 21,94%, Bagheria 6.69%, Villabate 7,88 %, Misilmeri 19,3%).

Looking at governance and transformations processes, coordinated action to reorganize mobility to serve the entry system into the city — currently underway and at an advanced stage with the so-called Punta Raisi/Cefalù Railroad Link — and to reorganize the urban level connections — by means of the tramway, connections, and the so-called Rail Circuit — is radically redefining the role this area can play as an urban gateway from the South.

Various redevelopment initiatives have already begun in the area: an Urban Duty-Free Zone has been established, which could give economic activities a significant boost; the hypothesis of localizing an Aquarium through a project financing intervention has been put forward; reconversion of the San Paolo Palace Hotel — confiscated from organized crime — into a residence for university students has begun; a huge investment of 130 million euros has been allocated for projects, all already compliant with the estimates approved by the Municipal Council, inserted by the National Funds for Metropolitan Cities (PON Metro) (European Programme 2014/2020), approximately half of which relating to the technological innovation of existing buildings and urbanisation, and the other half to social inclusion.

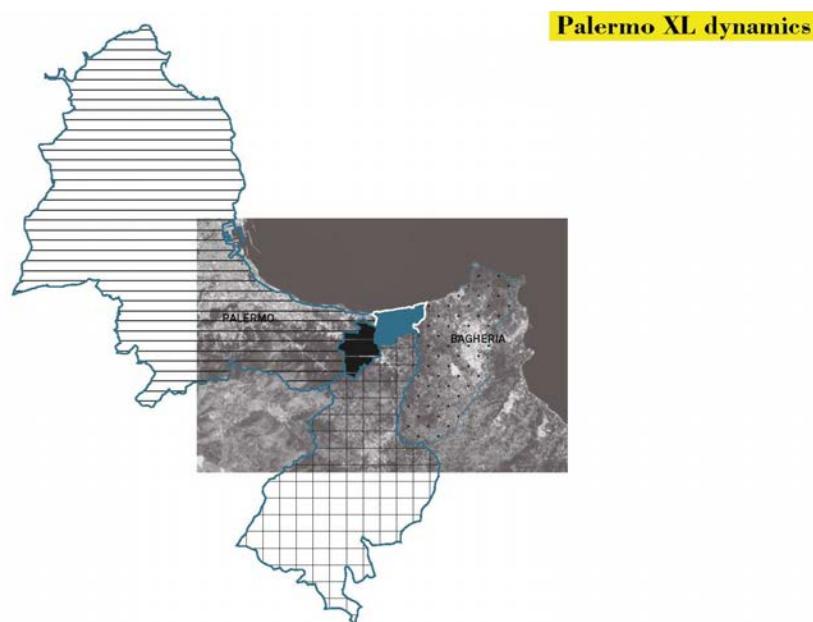


Image 5 | The South-Est corridor. Source: author's elaboration.

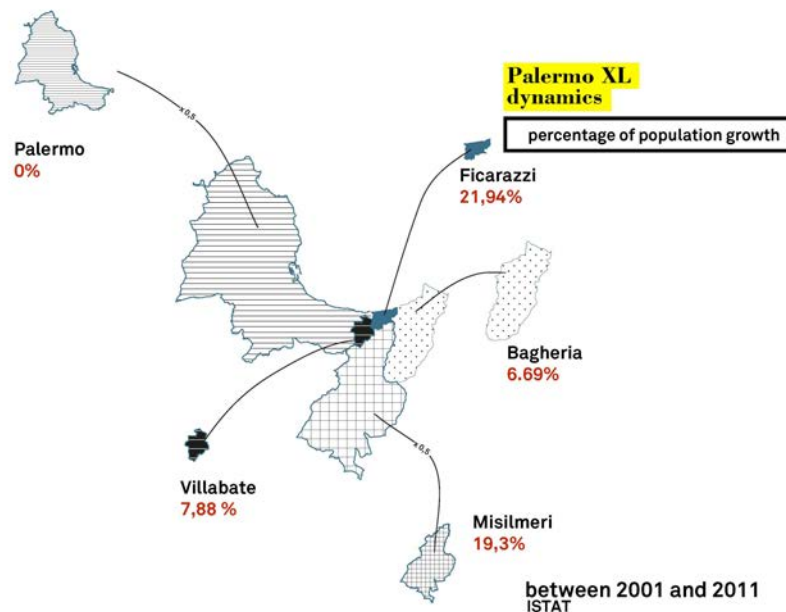


Image 3 | The South-East corridor municipalities percentage of population growth between 2001 and 2011 (ISTAT, 2011). Source: author's elaboration.

In terms of quality transformations and dynamics and spatial matrixes, if we observe the ways in which the urbanized land has grown from a qualitative viewpoint, urbanization has originated mainly from the welding of adjacent centers and the inclusion of pre-existing urbanized fabrics. The housing development is characterised by a densification of plots over a block grid and mass-produced housing in the 1970s and in the 1980s. In this pattern we can recognise also news taxonomy elements as results of infill and inclusion dynamics:

- Blocks/Grid
- Micro slots
- Linear settlements

In between building spaces are often empty spaces or "micro-landscapes". In the end, the centrifugal forces of urbanization that have influenced the geography of commercial and production spaces at the municipal level, act also in this area where we find an industrial site, the so-called Brancaccio ASI, and a big commercial spaces: using an interpretation of Brenner definition, "micro-operational landscapes".

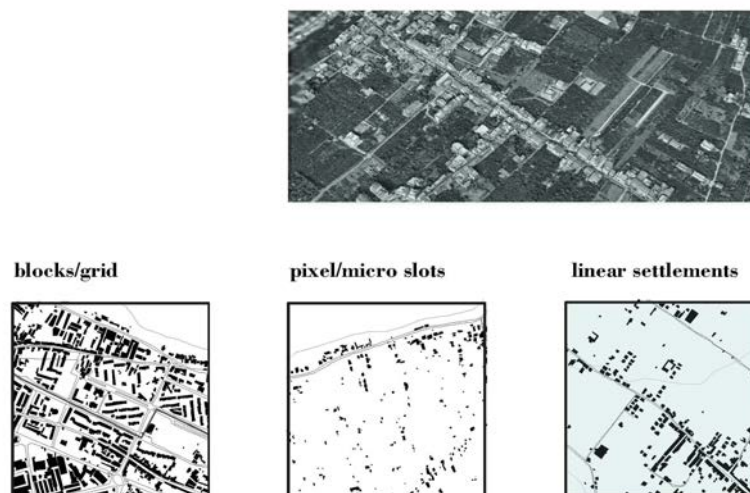


Image 7 | Spatial patterns. Source: author's elaboration.

### 3 | Metro-Peripheries challenges

From a metropolitan city perspective, the redevelopment of the South-East corridor could be accelerated by the integrated management of collective mobility services and by integration between urban and extra-urban mobility, also in terms of fares: let's imagine transforming the railway service from Termini Imerese to Capaci into a service with metropolitan frequency and fares.

The South-East corridor includes Ficarazzi, Villabate, and Bagheria: overcoming the view of competition, building networks, agreements, and pacts, and coordinating planning tools could favour the exchange of opportunities and intra-territorial interventions to create consistent and complementary common services. The reclamation of abandoned buildings, the issue of urban agriculture, through which to promote the agricultural production already present (the citrus cultivation of Ciaculli and the agricultural areas of Ficarazzi and Bagheria), and the issue of housing access support, though the redevelopment of districts and existing villages and support of a new experimental housing offer (residences for university students or young couples) are becoming particularly relevant topics.

Although simple and partial, the data relating to emerging dynamics, both on the metropolitan scale and on the scale of suburban areas, show the extent of the flows and relations that the arising metropolitan city must be able to steer and govern. The definition of a metropolitan territorial agenda will require us, on the one hand, to consider phenomena already in place and pre-existing areas with high functional interdependence, and on the other, to radically redefine the system of planning and local authorities in favor of greater coordination, solidarity, and collaboration between neighbouring players, also beginning from solutions that can find greater localization opportunities in the outskirts of the core city as a result of a new spatial centrality and their potential role as too thing joints between neighbouring areas.

The challenges of metro-peripheries can only be successful if all tiers of planning and decision-making are willing and committed to cooperate in strategic development processes: a "multilayered" governance, as balanced combination of bottom-up and top down processes.

In the metropolitan perspective, the instruments involved (strategic planning, territorial planning and coordination of infrastructure, environmental policies and services) must be able to unhinge the dependence of gravitational centres on the city core and define general guidelines for the structural and strategic layout based on overall rethinking of the territorial imbalances, counteracting deconcentration phenomena, reorganizing the mobility system, counter-balancing dispersive phenomena, and differentiation and promotion of local contexts (Lino, 2013).

At the "macro-scale", at the metropolitan city level, a metropolitan coordination e.g. may lead to integrated management of collective mobility, integrated waste recycle or social housing policies.

At the "meso-scale", at the municipality level, agreements, forms of cooperation and sharing and carefully selected catalytic projects, which bring win-win situations for both, may be an appropriate means to build up strategic alliances, from which both, the central city and municipalities around can only benefit.

At the "micro-scale", at the neighbourhood level local planning processes, local brainstorming, cooperation pacts and temporary projects, are perfect learning grounds to promote local learning, and to continuously qualify local planning and decision-making processes.

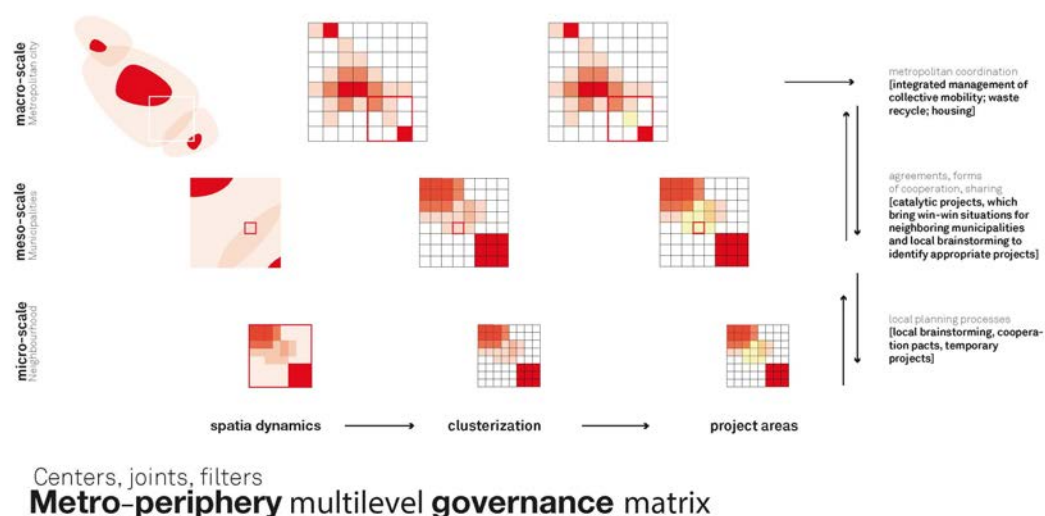


Image 8 | Metro-peripheries multilevel governance matrix. Source: author's elaboration.

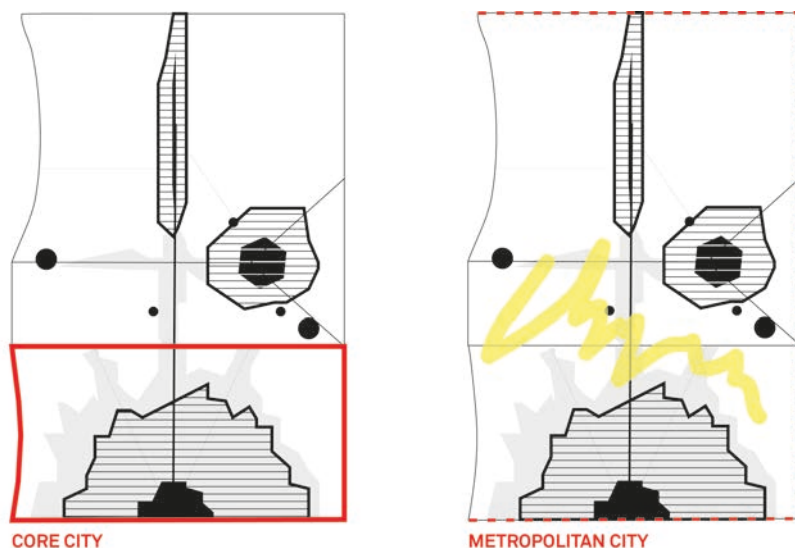


Image 9 | In between is the new center. Source: author's elaboration.

## References

- Angel S., Blei M., Parent A.J., Lamson-Hall P., Galarza Sánchez N. (2016), *Atlas of Urban Expansion*, the NYU Urban Expansion Program at New York University, UN-Habitat and the Lincoln Institute of Land Policy. Available at: <http://atlasofurbanexpansion.org>.
- Balducci A. (2015), "Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi", in Lodigiani R. (ed.), *Milano 2015 Rapporto sulla città. La città metropolitana sfide, contraddizioni*, Ambrosianeum Fondazione Culturale, FrancoAngeli, Milano, pp. 41-54.
- Carta M. (2015), "Urban Hyper-Metabolism: un paradigma dirompente", in Carta M., Lino B. (eds.), *Urban Hyper-Metabolism*, Aracne Int.le, Roma, pp. 11-13.
- D'Anneo G. (2013), "Fuga dalla città. I trasferimenti dalla città di Palermo ai comuni dell'area metropolitana", in *StrumentiRes, online magazine of Fondazione Res*, Year V, no. 2, March. Available at: [http://www.strumentires.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=422:fuga-dalla-citta-i-trasferimenti-dalla-citta-di-palermo-ai-comuni-dellarea-metropolitana&catid=3:cultura-a-societa&Itemid=110](http://www.strumentires.com/index.php?option=com_content&view=article&id=422:fuga-dalla-citta-i-trasferimenti-dalla-citta-di-palermo-ai-comuni-dellarea-metropolitana&catid=3:cultura-a-societa&Itemid=110).
- Dematteis G. (1988), "La scomposizione metropolitana", in Mazza G. (ed.), *XVII Triennale, partecipazioni internazionali*, Electa, Milano.
- Dematteis G. (2005), *La città nell'era della conoscenza: un sistema territoriale irragionevole*, Irme, Pisa.
- Lanzani A. (1991), *Il territorio al plurale*, FrancoAngeli, Milano.
- Lino B. (2013), *Periferie in trasform-azione. Riflessioni dai "margini" delle città*, Alinea, Firenze.
- Lino B. (2015), "Vecchie e nuove visioni per Palermo. uno sguardo rivolto a Sud", in Carta M., Lino B. (eds.), *Urban Hyper-Metabolism*, Aracne Int.le, Roma, pp. 170-179.
- Orlando L. (2015), "Oltre Oretto", in Carta M., Lino B. (eds.), *Urban Hyper-Metabolism*, Arace Int.le, Roma, pp. 15-17.
- Secchi B. (2010), "A new urban question", in *Territorio* n. 53, pp. 8-18.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Soja E. (2011), "Regional Urbanization and the End of the Metropolitan Era", in Bridge G., Watson S. (eds.), *The New Blackwell Companion to the City*, John Wiley & Sons, New York, pp. 679-689.

# Una pianificazione integrata trasporti-territorio per la riqualificazione degli insediamenti delle bioregioni

**Valerio Mazzeschi**

Università degli Studi "La Sapienza" di Roma  
DICEA-Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale  
Email: [valerio.mazzeschi@uniroma1.it](mailto:valerio.mazzeschi@uniroma1.it)  
Tel: 0773.476.524

## **Abstract**

Nel corso dei decenni le politiche territoriali applicate a diverse scale non sono riuscite a limitare il fenomeno dello sprawl urbano e le sue esternalità negative che hanno investito il campo ambientale, quello socio-economico, ma soprattutto hanno trasformato l'assetto urbanistico delle nostre città. La problematica maggiore è sicuramente riscontrabile nella non integrazione tra queste politiche e la pianificazione dei trasporti. La debole efficacia delle politiche infrastrutturali è quindi dovuta in buona parte all'assenza di una visione d'insieme, una visione strategica e condivisa che porti ad individuare gli interventi necessari ad orientare le trasformazioni urbane all'interno di un contesto territoriale. Risulta di particolare importanza l'analisi e l'approfondimento di politiche volte alla realizzazione di corridoi infrastrutturali all'interno del territorio riletto attraverso il concetto di Bioregione. In tal modo i corridoi non devono essere più visti esclusivamente come l'insieme di infrastrutture che permettono lo spostamento tra due grandi centri, ma devono divenire assi di riqualificazione dell'intero assetto territoriale di una bioregione, intervenendo anche attraverso politiche di riqualificazione ambientale degli insediamenti. Attraverso un caso di studio all'interno della Bioregione Pontina, sarà possibile interpretare la pianificazione integrata trasporti-territorio non come un ambito formale di intervento pubblico, ma come un processo complesso e articolato che porti ad azioni intersettoriali in un'ottica di trasformazioni urbane e territoriali che siano condivise quanto più possibile con le popolazioni locali.

**Parole chiave:** sprawl, infrastructures, participation.

## **Introduzione**

Il secondo dopoguerra è stato caratterizzato in tutti i paesi occidentalizzati da una serie di fenomeni ambientali, economici e sociali che sono passati alla storia con il nome di *great acceleration*. La grande accelerazione è quella della crescita della popolazione, dell'aumento di mobilità delle persone e delle merci, del consumo di suolo, delle emissioni di agenti inquinanti. In particolare con la crescita della popolazione anche le città si sono trasformate: gli spazi della città storica non erano in grado di ospitare le ondate migratorie dei contadini e dei pastori che dai territori rurali affluivano verso i centri urbani, nei quali si andavano a delineare sempre più le principali funzionalità terziarie. Successivamente si è passati dalla concentrazione ad una dispersione selettiva e difatti è possibile affermare che la dimensione prevalente dell'abitare contemporaneo non è più riscontrabile solo nella città concentrata, ma anche nel territorio agricolo e il loro interagire dà luogo alla forma della bioregione urbana (Magnaghi, 2011). All'interno della bioregione urbana il fenomeno che emerge maggiormente è quello dello sprawl, che ha accelerato, in una prima fase, la tendenza del progressivo abbandono dell'uso dei trasporti collettivi, in particolar modo quelli ferrotranviari. Attualmente la domanda di trasporto su ferro è in crescita ma l'offerta risulta insufficiente. Di conseguenza, la diffusione dei mezzi privati su gomma ha generato esternalità negative in diversi settori da quello ambientale a quello urbanistico. Nella figura seguente (Fig.1) viene evidenziata la stretta correlazione tra l'aumento della diffusione del fenomeno dello sprawl con l'incremento del tasso di motorizzazione privata.

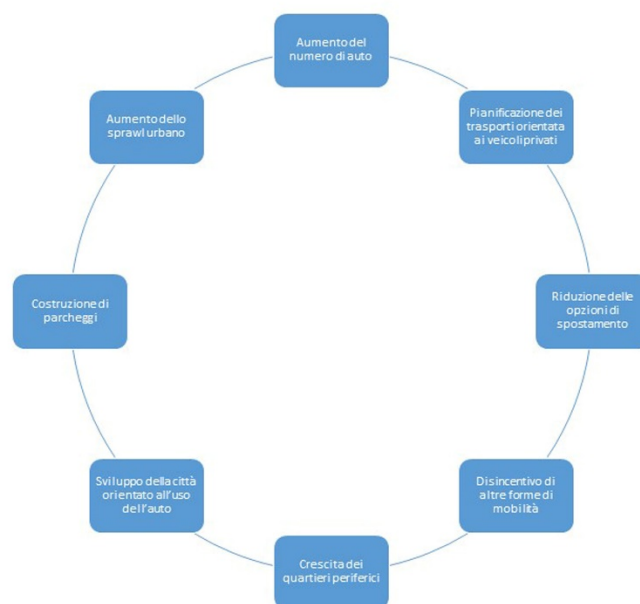


Figura 1 | Circolo vizioso dello sprawl urbano. Fonte: Elaborazione da Litman, 2016.

Andando ad analizzare i dati del 13° Rapporto sulla mobilità in Italia (ISFORT,2016) il numero degli spostamenti in Italia, nel 2015, è diminuito del 4.1 % rispetto all'anno precedente, a fronte dell'aumento delle distanze percorse. Questo dato sottolinea l'effetto della migrazione di parte della popolazione che dal centro città si sposta nelle aree suburbane, popolazione che per gli spostamenti motorizzati, secondo il rapporto già citato, utilizza per l'83% l'auto privata come mezzo per muoversi e raggiungere le proprie destinazioni.

Tabella I | Ripartizione modale percentuale degli spostamenti motorizzati per mezzo di trasporto, anno 2015. Fonte: ISFORT,2016.

Mezzo	Percentuale
Auto	83,8%
Moto	4,5%
Mezzi pubblici	11,7%

### La mancata coerenza territoriale della pianificazione dei trasporti in Italia

L'uso della macchina privata come modalità di trasporto prevalente è il sintomo di una scarsa, se non del tutto assente, integrazione tra la pianificazione dei trasporti e la pianificazione territoriale ed urbanistica, integrazione che, se pur tentata in alcune occasioni, non è mai stata realizzata nel nostro paese. Infatti, la pianificazione dei trasporti in Italia fino agli inizi degli anni '80 del secolo scorso è stata affidata alle singole agenzie di settore che redigevano i piani in base alle esigenze del proprio ambito di azione. Non vi era nessun disegno unitario a scala nazionale nel quale i piani riguardanti le diverse modalità di trasporto potessero inserirsi e costituire una strategia trasportistica per l'intero paese. Con la legge 151/81 il legislatore, nella scia della sempre più richiesta autonomia degli enti locali, ha decretato l'introduzione del Piano Regionale dei Trasporti (PRT) come strumento di pianificazione locale, piano che doveva essere redatto dalle regioni stesse. Alcune regioni come Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna approvarono nel giro di pochi mesi i loro piani, i quali tuttavia rimanevano iscritti in contesti territoriali limitati dai confini regionali. Soltanto nel 1984 con la legge 245/84 il governo vara le linee guida per l'elaborazione del Piano Generale dei Trasporti (PGT). Il primo PGT a scala nazionale fu approvato nel 1986 ed assunse la forma di un piano/processo, ovvero di un piano che era soggetto a revisione triennale, che individuava un sistema di infrastrutture da realizzare a scala nazionale divise per settori (INU,2008).

Il piano in particolare presentava due evidenti problematiche:

- la prima è quella della mancata intersettorialità, che doveva essere il punto innovativo rispetto alla situazione precedente al piano. La settorialità presente nel PGT infatti ha generato una fase di stallo



nella quale le parti interessate (gestori delle linee, enti locali, ministero) non sono riuscite a trovare degli accordi per improntare delle politiche che coinvolgessero il sistema territoriale nella sua interezza (INU,2008);

- La seconda, invece, riguarda la mancanza all'interno del PGT di linee guida per la stesura dei PRT regionali che, una volta approvati dalla maggior parte delle regioni, risultarono essere molto diversi gli uni dagli altri sia dal punto di vista metodologico che dal punto di vista procedurale (INU,2008) evidenziando maggiormente le difficoltà di avere un unico quadro di riferimento a scala nazionale per i trasporti.

Per fornire tali linee metodologiche venne varata la legge 160/89, ma in quegli anni già molte Regioni avevano varato i loro PRT, creando una situazione di dualità legislativa: da una parte il PGT con le sue indicazioni e dall'altra i PRT con le loro normative.

Per cercare di arginare le problematiche lasciate aperte del primo PGT, nel 1993 venne iniziata la redazione del PGTL, ovvero del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica. Il nuovo piano aveva tre obiettivi principali:

- Ridurre la frammentazione causata dai piani settoriali interni al PGT;
- Introdurre un cambiamento modale verso le infrastrutture su ferro per ridurre le emissioni causate dai mezzi di trasporto;
- Liberalizzare i servizi non naturali.

Il piano fu approvato soltanto nel 2001, in quanto negli anni tra il 1994 e il 2000 vi fu una alternanza di governi che bloccò i lavori di redazione del PGTL. Ma, nello stesso anno, il 2001, vi fu l'emanazione da parte del governo Berlusconi della legge 443/2001, meglio conosciuta come Legge Obiettivo che de facto sostituì il neoapprovato PGTL. La Legge Obiettivo creò una corsia preferenziale per le opere ritenute strategiche, corsia che vedeva nell'opera una priorità incontestabile, priorità che permetteva all'infrastruttura di non essere soggetta alle normali procedure. Con tale legge i piani vengono sostituiti dalla programmazione per progetti, centralizzando la realizzazione delle opere infrastrutturali, la quale dovrebbe essere compito dei singoli Consigli Regionali. Nel corso degli anni il numero delle opere inserite nella lista delle priorità è aumentato da 88 opere iniziali a ben 235 nel 2008, decretando una insostenibilità economica per la realizzazione di tutte le opere. Arrivando alla situazione attuale è possibile affermare che il 2015 è stato un anno importante per la pianificazione dei trasporti a scala nazionale, infatti, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio, ha ristretto a solo 30 il numero delle infrastrutture da inserire nel "Piano delle Infrastrutture strategiche", riportando la realizzazione delle opere infrastrutturali verso procedure ordinarie e non straordinarie come invece era previsto con la Legge Obiettivo. Inoltre su 30 opere ben 19 sono linee su ferro (8 ferrovie e 11 metropolitane) e soltanto 2 le autostrade (la nuova Pontina e la Ragusa-Catania), riprendendo "la cura del ferro" già ipotizzata nel PGTL del 2001. Infine con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti, D. Lgs. 50/2016, la legge obiettivo viene completamente abrogata. Infatti l'individuazione delle infrastrutture da realizzare sarà definita da due strumenti: il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e dal documento pluriennale di pianificazione. Inoltre, il 19 Aprile 2017 è entrato in vigore il documento correttivo al Codice degli appalti, rafforzando la struttura del decreto e approfondendo alcuni aspetti che nella versione primaria erano stati solamente accennati. Nella tabella seguente viene riassunta la cronologia della pianificazione dei trasporti a livello nazionale.

Tabella II | Cronologia della pianificazione dei trasporti in Italia a livello nazionale

Anno	Avvenimento
1946-1981	Ogni settore dei trasporti viene regolamentato da azioni delle singole agenzie
1981	Legge 151/81: le Regioni possono pianificare in materia di trasporti attraverso il Piano Regionale dei Trasporti
1984	Legge 245/84: Linee guida per la redazione del Piano Generale dei Trasporti
1989	Legge 160/89: Metodologie per la redazione dei Piani Regionali dei Trasporti
1993-2001	Redazione e approvazione del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica

2001	Legge 443/2001 “Legge Obiettivo”: per una serie di opere ritenute strategiche per il loro carattere nazionale sono previste procedure straordinarie
2015	Piano delle Infrastrutture strategiche: soltanto un numero limitatissimo di opere (30) sono giudicate prioritarie.
2016-2017	Approvazione del nuovo Codice degli Appalti (Decreto legislativo 50/2016), che abroga la “Legge Obiettivo”

In conclusione si può affermare che la pianificazione dei trasporti appare completamente decontestualizzata dal territorio circostante, manca una “coerenza” territoriale ovvero manca una vera e propria integrazione tra il settore trasportistico e la pianificazione urbanistica e territoriale che possa portare ad una visione di assetto futuro dei territori. Ed è proprio questo uno dei limiti a livello nazionale: non vi è uno scenario unico di riferimento di assetto che comprenda tutto il territorio italiano dal quale poter far scaturire le azioni che vengono esplicate dai diversi piani che agiscono su differenti scale territoriali. Possiamo quindi affermare che la debole efficacia delle politiche infrastrutturali in Italia è dovuta in buona parte all'assenza di una “visione d'insieme” (Dean M., Fabbro S., 2011), una visione strategica e condivisa che porti ad individuare gli interventi necessari ad orientare la crescita del paese. Una pianificazione integrata trasporti-urbanistica deve essere interpretata non come un ambito formale di intervento pubblico (Ponzini, 2008), ma come un processo complesso e articolato che porti ad azioni intersettoriali in un'ottica di scenari di assetto territoriali condivisi.

Se dal livello nazionale scendiamo alla scala regionale notiamo problematiche simili e incertezza, che risulta marcata dall'assenza in molte regioni di un quadro di riferimento territoriale (QRT) che possa definire un disegno di futuro per l'assetto dell'intera regione. Inoltre i piani della mobilità che vengono redatti dagli esperti trasportisti hanno come principale obiettivo quello di seguire la domanda attuale di mobilità, domanda che genera dei costi in termini di riqualificazione o costruzione di una nuova infrastruttura e che ne decreta la fattibilità dell'intervento: l'opera viene realizzata o riqualificata se e soltanto se c'è un bacino di utenza che ne giustifichi i costi di realizzazione. In questo modo, soprattutto in regioni dove la densità di popolazione è medio-bassa, molti comuni presentano delle limitazioni nell'offerta di trasporto pubblico, soprattutto quello su ferro, decretando l'uso sempre più massiccio del mezzo privato. Quest'uso ha incentivato il fenomeno dello sprawl urbano che ha inciso fortemente sul tessuto insediativo e sociale, producendo un alto tasso di consumo del suolo e di inquinamento atmosferico, abbassando la qualità della vita degli abitanti. In aggiunta, nei piani a scala regionale vi è la tendenza a focalizzare le azioni e la pianificazione soprattutto nel territorio del capoluogo di regione, visto come il punto focale, il polo centrale, dell'assetto territoriale regionale. Questo ha prodotto nel corso dei decenni la percezione da parte degli abitanti dei territori delle altre provincie, di vivere in “aree di scarto”, delle aree in cui installare industrie ad alto rischio di incidente, in cui riversare i rifiuti della città capoluogo, in generale di essere le zone in cui non è possibile riscontrare uno scenario futuro di riqualificazione territoriale. L'approccio settoriale nel governo del territorio, soprattutto a scala subregionale, ha prodotto la completa decontestualizzazione degli interventi che si sono succeduti nel tempo, facendo della pianificazione territoriale la somma di più contributi non integrati tra loro, la quale ha restituito la visione di territorio come mero supporto fisico alle attività umane (Magnaghi, 2010).

Per arginare tali problematiche, risulta di particolare interesse il ripensamento del ruolo della pianificazione territoriale, pianificazione che non deve essere più «la pratica quotidiana del governo del territorio» (Magnaghi, 2014) dove il risultato finale è dato dalla somma di più piani settoriali, ma deve divenire il luogo in cui definire un disegno strategico unitario di trasformazione territoriale (Magnaghi, 2014).

### **I corridoi infrastrutturali all'interno di territori bioregionali**

Uno strumento di ricerca utile per definire il disegno complessivo del territorio nella sua interezza è sicuramente il tema dei corridoi infrastrutturali. Per molti anni i corridoi infrastrutturali sono stati pensati esclusivamente in chiave trasportistica, essendo definiti come l'insieme di infrastrutture che collegano due centri. Questa definizione è stata adottata anche dall'Unione Europea agli inizi degli anni '90, quando vennero poste le basi per lo sviluppo della Reti di trasporto Trans-europee (TEN). Difatti, tali reti, rappresentano esclusivamente delle moderne infrastrutture che hanno il compito di mettere in relazione tra loro le maggiori città europee ignorando le miriadi di piccole realtà e comunità sparse durante il loro

tragitto. In questo contributo il concetto di corridoio infrastrutturale è del tutto rivisto attraverso l'integrazione di quattro diverse declinazioni del termine "corridoio", in quanto essi sono contemporaneamente:

- Assi infrastrutturali, perché connettono diversi centri situati sul loro percorso;
- Assi di sviluppo economico, perché permettono la movimentazione di persone e merci;
- Assi di urbanizzazione, perché possono costituire le strutture portanti di fenomeni di riqualificazione dei tessuti urbani adiacenti;
- Assi di riqualificazione ambientale, in quanto permettono di superare la frammentazione indotta dalle infrastrutture stradali e garantiscono anche uno spostamento modale verso mezzi di trasporto a basse emissioni inquinanti.

Nello specifico, in letteratura molti autori sono concordi nel vedere le infrastrutture su ferro come assi strutturanti lo sviluppo urbano avendo la capacità di ridisegnare gli spazi della città e di garantire una uniformità architettonica ed edilizia lungo il proprio percorso. Dunque, i corridoi infrastrutturali, incidendo sulla forma urbana in maniera sia diretta che indiretta, divengono i catalizzatori della rigenerazione urbana. In altri paesi, come ad esempio gli Stati Uniti, da decenni si è diffusa la pratica del Transit Oriented Development, dove lo sviluppo urbano viene definito dalla realizzazione di una linea su ferro di superficie, come ad esempio una metropolitana leggera, rendendo le stazioni dei punti focali da cui far partire la rigenerazione, stazioni che quindi vengono viste come i centri di attrazione dei quartieri perché esse hanno una doppia funzionalità, la prima è quella di perni per la rigenerazione urbana, la seconda è quella di punti di accesso alla rete dei trasporti. Difatti nel T.O.D., la strategia per il governo delle trasformazioni urbane avviene all'interno delle aree di influenza delle stazioni, viste come il luogo dove avviene la possibile fruizione dell'infrastruttura. Le aree intorno alla stazione, allora, divengono aree che dal punto di vista urbano sono appetibili in quanto offrono evidenti vantaggi localizzativi (Cervero, 1994), i quali una volta monetizzati come plusvalore immobiliare possono essere utilizzati per coprire parte dei costi di realizzazione dell'opera. La stazione è quindi una cerniera tra la rete dei trasporti e lo spazio urbano, in modo molto più articolato e complesso di quanto concerne la sola funzionalità trasportistica. Ecco perché è importante che quando si pensa alla riqualificazione di un'area tramite la costruzione di una linea su ferro non si proceda attraverso più piani settoriali ma attraverso un unico piano che integri i diversi aspetti dell'intervento in modo tale da garantire la buona riuscita dell'aspirata riqualificazione.

Un esempio di questo approccio è la Ørestad Line di Copenhagen. Il governo danese per implementare la connessione tra Copenhagen e le zone circostanti, ha decretato la costruzione di una linea di metropolitana che collegasse la capitale con il distretto di Ørestad. A questa opera infrastrutturale è stata affiancata la realizzazione di un progetto urbanistico che è appunto la Ørestad line, ossia lo sviluppo di una cittadina in una zona degradata alla periferia di Copenhagen, sviluppo che avviene seguendo la linea della metropolitana, chiaro esempio su territorio danese di T.O.D. Inoltre attraverso il meccanismo di cattura del valore del land banking, ossia la vendita da parte dell'amministrazione pubblica dei terreni adiacenti all'infrastruttura, sono stati recuperati parte dei fondi spesi per la realizzazione dell'opera (Sumiraschi, 2013).

Su un piano prettamente applicativo, la dimensione territoriale in cui si possono sviluppare i corridoi infrastrutturali come assi di riqualificazione dell'intera area che essi attraversano, è sicuramente individuabile in quella bioregionale. Il concetto di Bioregione, introdotto da Patrick Geddes e da Lewis Mumford, nel corso del tempo ha avuto diverse declinazioni che tuttavia non ne hanno snaturato il concetto principale: quello di ritrovare nuove relazioni tra comunità insediata in un determinato territorio e il territorio stesso. In questa trattazione la Bioregione è intesa come un luogo dove ritrovare nuove relazioni di coevoluzione fra abitanti/produttori e territorio regionale dove le comunità locali sostengono loro stesse (self-reliance) assicurandosi che l'ambiente naturale possa sostenerle durevolmente (Magnaghi, 2011). Approfondendo maggiormente il discorso, i corridoi infrastrutturali unitamente alla visione bioregionalista del territorio, possono raggiungere l'integrazione tra il sistema dei trasporti e il sistema urbanistico-territoriale, fornendo una visione d'insieme dell'intera area in cui si realizzano gli interventi, incidendo sulla trasformazione dell'assetto sia dell'intero territorio bioregionale sia della forma degli insediamenti urbani.

Il caso di studio in questo scritto è quello della Bioregione Pontina. Tale Bioregione si estende per tutto l'Agro Pontino, la Piana di Fondi e la catena dei Monti Lepini-Ausoni<sup>1</sup>. Di seguito è riportata un'immagine con i confini della Bioregione Pontina e i corridoi infrastrutturali, sia stradali che ferroviari, attualmente presenti.

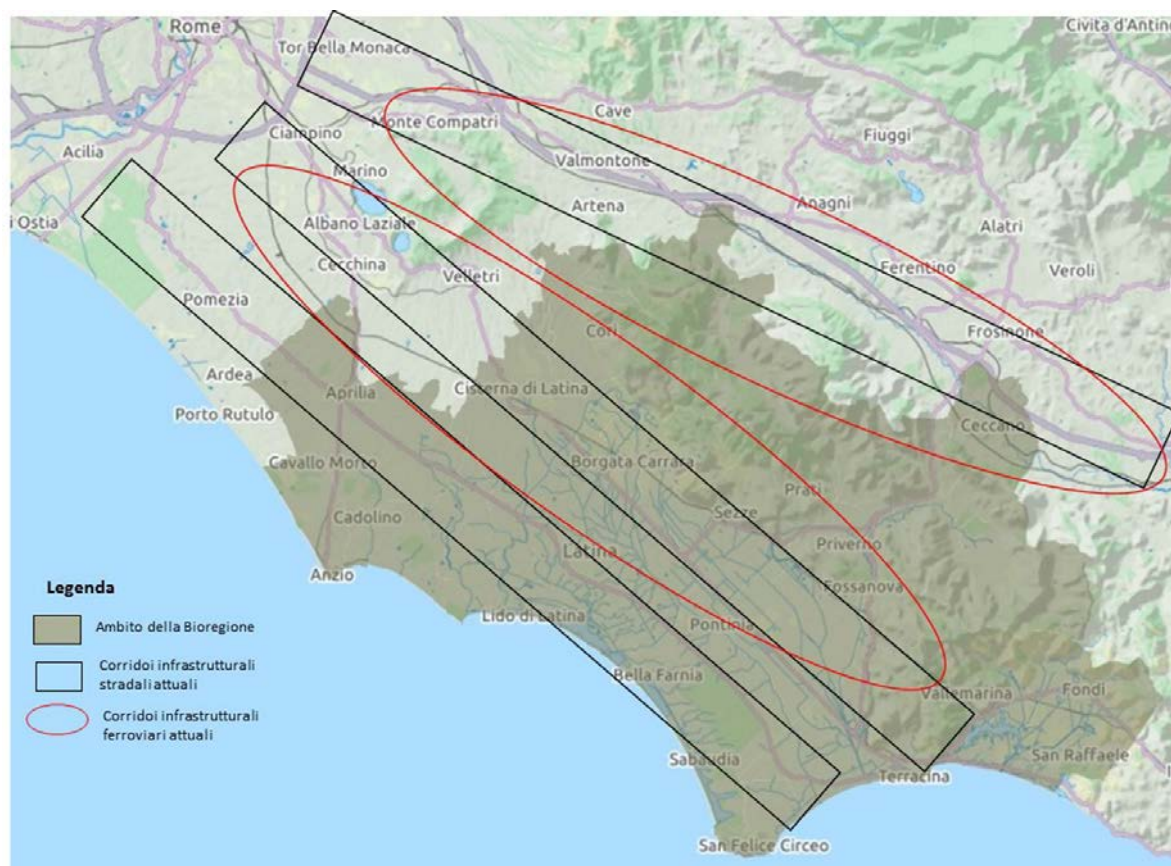


Figura 2 | La Bioregione Pontina e i corridoi infrastrutturali attualmente presenti. Fonte: Elaborazione personale

Analizzando il territorio emergono diverse problematiche quali: il degrado del sistema abiotico, la frammentazione ecologica, una agricoltura di tipo intensivo attraverso l'utilizzo di serre che non permettono l'infiltrazione dell'acqua piovana nel suolo e impediscono di conseguenza la ricarica degli acquiferi, il fenomeno dello sprawl urbano, che induce ad una mobilità incentrata prevalentemente sull'uso dei mezzi su gomma. Per quanto riguarda le infrastrutture i corridoi maggiormente sviluppati sono quelli longitudinali che connettono la parte meridionale della Regione Lazio con Roma. Difatti una connessione trasversale, che colleghi le zone interne con la costa e che funga inoltre da collegamento tra i due capoluoghi di Latina e Frosinone, risulta essere scarsa, dal punto di vista stradale, e completamente assente dal punto di vista ferroviario. Per tale motivo, all'interno del territorio bioregionale, si è ipotizzata la realizzazione di una linea su ferro che colleghi le città di Sabaudia, sulla costa, con Ceccano, situata sulle colline dei Monti Lepini-Ausoni. L'infrastruttura, percorsa da un servizio di tram-treno, diviene anche il perno da cui far scaturire una riorganizzazione dell'intero territorio e la riqualificazione ambientale dello stesso<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> I comuni facenti parte la Bioregione sono: Anzio, Aprilia, Nettuno, Cisterna di Latina, Latina, Cori, Rocca Massima, Segni, Montelanico, Norma, Bassiano, Sermoneta, Sezze, Maenza, Rocca Massima, Carpineto Romano, Giuliano di Roma, Villa Santo Stefano, Vallecorsa, Amaseno, Ceccano, Terracina, Pontinia, San Felice Circeo, Sabaudia, Monte San Biagio, Fondi

<sup>2</sup> Per approfondire tale progetto si veda il contributo "Tram-train line as infrastructural corridor for the requalification of Pontina Bioregion", presentato dallo scrivente in occasione della XXIII Conferenza Internazionale "Living and Walking Cities", Brescia 15-16 giugno 2017

## Conclusioni

In conclusione l'integrazione tra i piani permette la definizione di scenari di futuro di una città o di un territorio che miri ad una sua riorganizzazione avendo come asse di riqualificazione un corridoio infrastrutturale. Associate a questa tematica esistono diverse questioni da affrontare: i meccanismi di cattura del valore da applicare per recuperare parte dei fondi spesi nella realizzazione dell'opera, i possibili fenomeni di gentrificazione correlati alla riqualificazione degli insediamenti, i temi della partecipazione delle comunità locali nei processi decisionali di pianificazione. Tali questioni necessitano di approfondimento al fine di definire metodi e strumenti per la riqualificazione dei sistemi insediativi di una bioregione.

## Riferimenti bibliografici

- Cervero R. (1994), *Rail Transit and Joint Development: Land market impacts in Washington D.C. and Atlanta*, Journal of the American Planning Association, n°60, vol.1, pp.83-94.
- Dean M., Fabbro S. (2011), *Ripensare le piattaforme logistiche. Il caso del Gateway dell'Alto Adriatico*, Territorio Mobilità e Ambiente, volume 4, Napoli, settembre 2011.
- INU (2008), *Lo stato della pianificazione dei trasporti alla scala regionale*, Rapporto di ricerca, Commissione Mobilità e Trasporti.
- ISFORT (2016), *Dall'austerità allo sviluppo: il rilancio della mobilità collettiva come volano per la crescita*, 13° Rapporto sulla mobilità in Italia, Rimini, 26 ottobre 2016.
- Litman T. (2016), *Evaluating transportation land use impacts. Considering the impacts, benefits and costs of different land use development patterns*, S.N., S.L.
- Magnaghi A. (2010), *Il Progetto Locale. Verso la coscienza dei luoghi*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2011), *Bioregione urbana e sostenibilità: applicazioni progettuali nella Toscana centrale*, Comunicazione ai corsi di formazione alla efficienza energetica e alla sostenibilità. Ordine degli Architetti della Provincia di Prato.
- Magnaghi A. (a cura di, 2014), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze University Press, Firenze.
- Ponzini D. (2008), *Strumenti di governo del territorio in Italia: una proposta interpretativa*, Planum.
- Sumiraschi C. (2013), *Catturare il valore. Politiche innovative per finanziare le infrastrutture*, EGEA, Milano.

# **Welfare metropolitano e rigenerazione urbana.**

## **Il progetto di Città metropolitana di Milano per il Bando periferie**

**Nausicaa Pezzoni**

Città metropolitana di Milano – Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [nausica.pezzoni@gmail.com](mailto:nausica.pezzoni@gmail.com)

Tel: 349.8549119

### **Abstract**

Il progetto elaborato da Città metropolitana di Milano per il Bando Periferie si propone di costruire un sistema di servizi e di spazi per l'accoglienza e la coesione sociale promosso e gestito da una rete di Comuni che abbia individuato sul proprio territorio luoghi da destinare ad attività capaci di prendersi cura dell'ambito marginale in cui sono inseriti. Luoghi abbandonati o mai abitati che possano trasformarsi nei perni di un'infrastruttura territoriale e sociale capace di aggregare attività diversificate e di unire differenti soggetti per la costruzione di una nuova abitabilità delle periferie metropolitane. Attraverso la messa in rete di spazi, di attori, di progettualità da parte di più amministrazioni aggregate fra loro, è stata introdotta una logica di progetto definita come "rete aperta": un disegno collaborativo che permetta sia di superare la logica emergenziale con cui vengono affrontati problemi complessi come quello dell'accoglienza, sia di cambiare la scala in cui si è soliti approcciare il tema della riqualificazione. Rete aperta perché coinvolge più attori e dà vita a progetti che prevedono ricadute, in termini di miglioramento della qualità urbana, su diversi contesti territoriali fra loro interrelati. Rete aperta perché si pone in una prospettiva che prevede la replicabilità dei modelli virtuosi su territori più estesi.

**Parole chiave:** welfare, urban regeneration, public policies.

### **1 | Una logica di rete per la rigenerazione urbana**

Con la partecipazione al "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia", Città metropolitana di Milano si è proposta come nodo di riferimento della rete dei Comuni che compongono il suo territorio, nonché soggetto propulsivo dei progetti attivabili in una logica di rete aperta.

L'articolazione del territorio metropolitano milanese in zone omogenee - per caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche e istituzionali - realizzata dal Piano Strategico al fine di aggregare attività e servizi metropolitani decentrati rispetto al Comune capoluogo, costituisce una prima individuazione di un sistema reticolare volto a promuovere l'integrazione fra analoghi servizi dei Comuni singoli o associati.

La candidatura di Città metropolitana di Milano per la riqualificazione delle periferie si inserisce in questo disegno: la proposta di un Welfare metropolitano per la rigenerazione urbana è quello di costruire un sistema di servizi per l'accoglienza e la coesione sociale promosso e gestito da una rete di Comuni che abbia individuato sul proprio territorio luoghi - di proprietà comunale, di Città metropolitana o di privati sottoposti ad accordo pubblico-privato - da destinare a tali attività. In particolare, l'obiettivo del programma è quello di innescare processi di riqualificazione di spazi sottoutilizzati o abbandonati attraverso progetti che sappiano rispondere alla domanda abitativa di fasce deboli della popolazione e al contempo alla necessità di luoghi per attività culturali e aggregative volte a sostenere l'inclusione sociale.

Interventi per la mobilità sostenibile, strutture abitative, poli culturali e programmi per l'inclusione sociale sono fra loro interconnessi affinché ciascuna amministrazione possa trarre, dalle relazioni reciproche che i soggetti attuatori sapranno costruire, un vantaggio in termini di funzionalità, di attrattività, di economicità degli interventi e dunque anche in termini di una progettualità che possa ulteriormente svilupparsi e aggregare altri nuclei di attività dando vita a nuove polarità territoriali.

### **2 | Una proposta intersettoriale per la riqualificazione di edifici e aree urbane**

Coniugare all'interno del medesimo progetto la destinazione residenziale con quella culturale e sociale, e diversificare l'offerta residenziale in base alle esigenze specifiche di diverse tipologie di abitanti, significa



progettare luoghi aperti al territorio: non soltanto spazi per l'accoglienza ma potenziali attrattori per tutti i cittadini metropolitani, con funzioni di rilevanza sovracomunale.

Gli esiti attesi di tali processi interessano più livelli con cui un programma di riqualificazione urbana è chiamato a misurarsi: quello ambientale e di una mobilità sostenibile sul territorio, quello dell'inclusione abitativa, quello della promozione sociale.

Dal punto di vista dell'ambiente urbano in cui gli edifici o le aree dismesse sono inseriti, un intervento di riqualificazione centrato su un abitare che contenga un ampio spettro di funzioni oltre alla residenza, consentirà di trasformare luoghi marginali, perché degradati o perché esclusi dalle traiettorie privilegiate dagli abitanti, in luoghi di qualità urbana che possano gradualmente diventare spazi di riferimento per la vita sociale del territorio. A questo processo trasformativo è strettamente legato un incremento dell'accessibilità attraverso la rete del trasporto pubblico esistente e attraverso la previsione o il potenziamento di un sistema di mobilità sostenibile che possa connettere spazi e servizi non necessariamente adiacenti.

Dal punto di vista della funzione abitativa a cui verranno prevalentemente destinati gli edifici, il progetto risponde ad alcune delle emergenze socio-economiche più irrisolte dell'attualità: l'abitare dei migranti, prevedendo spazi destinati a nuclei familiari o a persone sole entro un percorso di integrazione sociale; la convivenza fra diverse tipologie di abitanti, inserendo nel programma di rigenerazione alloggi destinati a studenti fuori sede, la cui presenza garantisce un continuo scambio fra culture differenti oltre a richiamare attività in grado di rivitalizzare il contesto territoriale; l'inclusione di fasce deboli della popolazione, con la previsione di ambienti per la residenza ma anche per una serie di servizi condivisi, insieme all'individuazione delle forme di gestione più idonee.

Dal punto di vista infine della promozione sociale, la riqualificazione di luoghi abbandonati per un abitare non disgiunto dalla creazione di nuovi spazi pubblici, nonché dalla previsione di servizi per l'integrazione e l'inserimento lavorativo (con programmi di ristrutturazione che prevedano ad esempio l'utilizzo dell'autorecupero come strumento sia di agevolazione economica sia di formazione professionale), permette a chi andrà ad abitarvi di sentirsi coinvolto in un progetto di rinnovamento esteso a diversi aspetti del vivere civile, e a chi li frequenterà di percepirla non più come luoghi marginali ma come perni di un'infrastruttura territoriale e sociale capace di aggregare attività diversificate e di unire differenti soggetti per la costruzione di una nuova abitabilità delle periferie metropolitane.

### **3 | Il ruolo di Città metropolitana**

Il programma straordinario per le periferie, con il tema "Welfare metropolitano", ha rappresentato un'occasione per misurarsi con le questioni fondamentali del governo metropolitano ed è stato interpretato come un'occasione di rilancio di questa dimensione.

In particolare, il ruolo di Città metropolitana di Milano si esplica in cinque azioni principali che interessano trasversalmente il programma :

1. coordinamento e supporto nello sviluppo dei progetti avanzati da diverse reti di Comuni sulla base degli obiettivi di rigenerazione urbana delineati;
2. sviluppo e potenziamento di sistemi di governance territoriale aperti a nuovi soggetti e alla partecipazione dei cittadini, al fine di costruire un modello di cooperazione esteso e trasversale;
3. impostazione programmatica generativa di nuove istanze etiche, grazie a una lettura approfondita e integrata dei bisogni nei diversi territori e a una progettualità che superi l'approccio emergenziale, ricomponga e meglio utilizzi le risorse pubbliche e private con una maggiore corrispondenza tra problemi e soluzioni, e inneschi una prassi di controllo ordinario sui processi di riqualificazione;
4. verifica dell'efficacia degli interventi, individuando gli elementi (metodi e strumenti) replicabili per l'impostazione dei futuri progetti di welfare metropolitano, al fine di innescare processi che possano continuare nel tempo, moltiplicando gli effetti di rigenerazione dei contesti marginali e di integrazione degli abitanti;
5. creazione di una struttura tecnica per la rendicontazione degli interventi.

Nel mettere a sistema gli interventi di welfare metropolitano che le diverse amministrazioni, in forma aggregata, hanno individuato, Città metropolitana si è proposta sia di implementare le relazioni tra più Comuni che già abbiano avviato progetti condivisi sui propri territori, sia di attivare nuove reti in grado di lavorare su obiettivi strategici di scala sovracomunale. Con questa disposizione progettuale, Città metropolitana ha inteso potenziare la vocazione di una regione urbana caratterizzata da aggregazioni territoriali intermedie che nel corso degli anni hanno consolidato le proprie relazioni economiche, sociali,

di assetto infrastrutturale e insediativo attraverso Piani d'area e Tavoli interistituzionali di lavoro, e che il Piano Strategico ha attualizzato con l'individuazione delle zone omogenee.

La proposta di un welfare metropolitano per la regione urbana milanese, in coerenza con una prassi di programmazione territoriale atta a valorizzare le specificità dei diversi ambiti geografici, coglie le esigenze espresse dai territori trasformandole in temi progettuali che sappiano declinare l'obiettivo della rigenerazione urbana in base ai problemi emergenti e alle potenzialità presenti in ciascun contesto.

In quest'ottica Città metropolitana ha assunto, nei confronti dei Comuni, il ruolo di interlocutore attento alle dinamiche trasformative in atto nonché di guida alla progettazione di interventi che coinvolgano più attori e che prevedano ricadute, in termini di miglioramento della qualità urbana, su diversi contesti territoriali fra loro interrelati.

Nell'indirizzare le amministrazioni locali verso progetti pertinenti con il disegno complessivo di una rigenerazione che superi le logiche emergenziali finora seguite nell'affrontare le criticità delle aree periferiche, Città metropolitana di Milano si è posta altresì come soggetto di riferimento per l'attivazione e lo sviluppo di modalità innovative per la riconversione, la gestione e la messa in rete di spazi rivolti all'accoglienza, alla cultura e alla coesione sociale. In questo senso, ha inteso dare impulso a una nuova impostazione programmatica che sia generativa anche di nuove istanze etiche, a cui un ente territoriale in fase di definizione, quale è ora la città metropolitana, è chiamata a rispondere. Intraprendere un percorso di rigenerazione delle aree urbane degradate fondato su una logica strutturale, anziché emergenziale, significa infatti affrontare le problematiche legate alla marginalità – territoriale, socio-economica, culturale – evitando i rischi che la mancanza di un controllo ordinario sui processi di riqualificazione ha spesso determinato in diversi contesti geografici (con il verificarsi di fenomeni corruttivi, infiltrazioni, ecc.).

Un particolare rilievo riveste il ruolo che Città metropolitana di Milano sta interpretando nella fase di gestione ordinaria dei progetti attraverso la verifica dell'efficacia degli interventi. La condivisione del patrimonio di esperienze messe in atto nei differenti ambiti territoriali, l'individuazione di processi replicabili, la misurazione della qualità innescata dai diversi interventi in termini di potenziamento delle prestazioni urbane, di accrescimento della sicurezza territoriale, di attivazione di micro-economie capaci di prendersi cura dell'ambito marginale, sono alcune delle azioni con cui gli uffici di progetto stanno elaborando un modello per la costruzione e la gestione di un programma di rigenerazione che possa rafforzarsi e riproporsi anche su territori più estesi.

Connesso al tema della replicabilità degli interventi, è quello dell'apprendimento delle forme di governance più idonee a sviluppare progetti di welfare metropolitano nella logica di rete aperta che è stata intrapresa: un ruolo fondamentale di Città metropolitana è quello della codificazione delle esperienze virtuose finalizzata a percorsi di formazione a nuove modalità di governance che possano diventare l'ossatura dell'organizzazione e della gestione dei servizi alla scala sovracomunale.

Queste azioni di Città metropolitana, da realizzarsi con un contributo che corrisponde a circa l'1,8% delle risorse richieste, sono complessivamente orientate a promuovere il rinnovamento del sistema di programmazione territoriale investendo sulla conoscenza dei bisogni nelle diverse aree omogenee e sull'aggiornamento continuo degli attori di governo e dei soggetti erogatori dei servizi. Programmi di comunicazione, di supporto tecnico ai Comuni, di formazione e di gestione delle modalità di governance più efficaci sono dunque previsti quali apporti specifici di Città metropolitana in qualità di regista del progetto. Essi rispondono altresì alla necessità di costruire processi di “benchmarking” per confrontare le caratteristiche dei servizi, i modelli organizzativi, gli indicatori di efficacia ed efficienza utili a valutare le innovazioni introdotte nei diversi contesti territoriali e a diffonderle sull'intera regione metropolitana.

#### **4 | Il sistema dei progetti sul territorio nel disegno del Piano strategico**

I progetti in cui si articola la proposta “welfare metropolitano e rigenerazione urbana” sono stati identificati insieme ai Comuni in base alla coerenza con il programma complessivo di Città metropolitana di Milano e alla rispondenza agli indirizzi che guidano il suo Piano strategico, approvato dal Consiglio metropolitano con delibera n. 27 del 12 maggio 2016. Uno degli obiettivi principali del Piano è quello di “sviluppare un modello organizzativo orientato alla promozione di relazioni multilivello al fine di sviluppare progetti, catalizzare risorse e semplificare i processi decisionali”: in quest'ottica si è proceduto nella definizione dei diversi interventi sul territorio.

Promotrici dei progetti sono reti di Comuni appartenenti a cinque delle sette zone omogenee in cui si suddivide il territorio metropolitano; in una di queste sono stati sviluppati due progetti ciascuno presentato da un diverso gruppo di soggetti. Tale articolazione dà forma concreta all'obiettivo prioritario del Piano Strategico di “Costituire le Zone omogenee come nuovo strumento di governance

intercomunale ovvero come articolazioni in forma associata dei servizi comunali e per l'esercizio di funzioni di competenza metropolitana". Più precisamente, con le proposte di seguito descritte si è inteso cogliere e accompagnare i processi di trasformazione che interessano i diversi ambiti territoriali, indirizzare e integrare le progettualità in atto entro un disegno complessivo in cui ciascuna rete di Comuni si costituisca quale soggetto propulsivo di un programma di rigenerazione che possa rafforzarsi e riproporsi anche su territori più estesi.

Di seguito, una descrizione sintetica degli interventi proposti dai sei raggruppamenti di Comuni viene presentata entro la cornice del Piano Strategico, evidenziando la rispettiva rispondenza agli obiettivi del Piano.

1. "Riqualificazione urbana e territoriale degli ambiti delle stazioni M2 lungo l'asta della Martesana". Promosso da un Protocollo di Intesa fra i Comuni di Bussero, Cernusco sul Naviglio, Cassina de' Pecchi, Gorgonzola, Gessate, Vimodrone, Milano, il progetto prevede la ristrutturazione e riqualificazione funzionale di alcune stazioni della linea metropolitana M2 e del relativo sistema di accessibilità, a cui si accompagnano il recupero degli edifici ERP e la riqualificazione del Giardino Cascina Tre Fontanili e del sentiero Burrone in Comune di Vimodrone e la realizzazione di una ciclofficina in Comune di Bussero. Questo progetto risponde prioritariamente al sotto-obiettivo del Piano strategico di "contribuire allo sviluppo delle reti infrastrutturali per la mobilità", declinato nel quadro di una più ampia rigenerazione degli ambiti urbani che si attestano sulla linea della M2 oggetto degli interventi, attraverso il recupero di edifici e spazi pubblici e l'attivazione di servizi che possano dare impulso all'intero sistema territoriale lungo l'asta della Martesana.

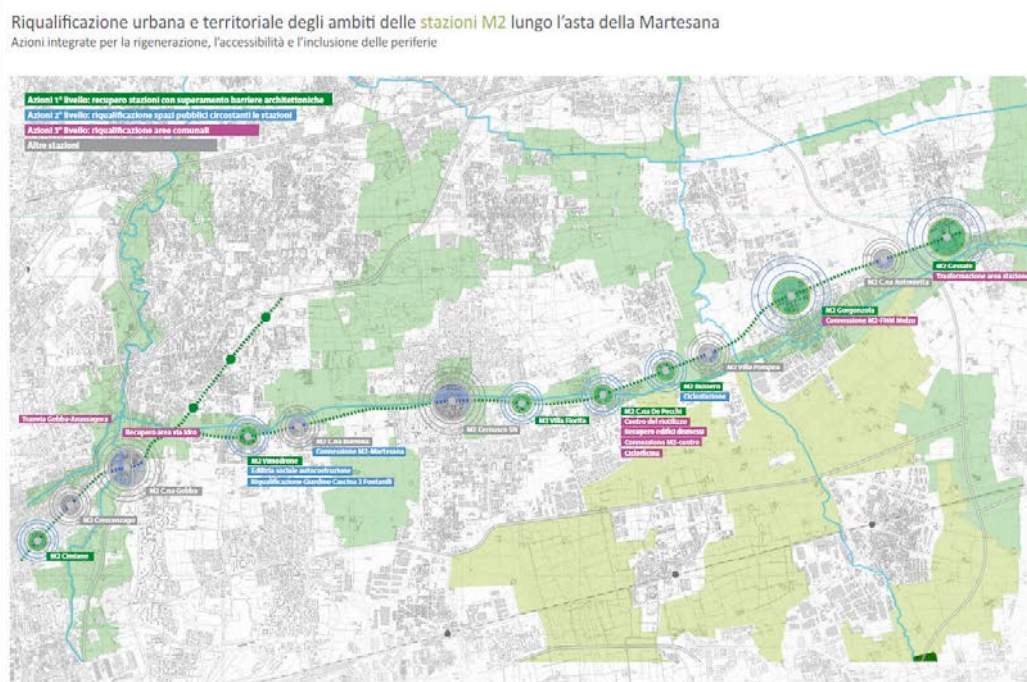


Figura 1 | Tavola di progetto Adda Martesana.  
Fonte: Progetto di candidatura di Città metropolitana di Milano.

2. "Periferie al centro: Riqualificazione del Quartiere Satellite di Pioltello". Promosso da un Protocollo di intenti fra Prefettura e Tribunale di Milano, Comune di Pioltello con Caritas Ambrosiana, Diaconia Valdese, Fondazione Housing sociale e altri soggetti, il progetto prevede la riqualificazione di uno dei quartieri maggiormente interessati da processi di marginalizzazione nell'intera area metropolitana. Attraverso una serie di azioni dirette a promuovere l'integrazione sociale, a sostenere politiche per il lavoro, ad arricchire l'offerta di spazi e programmi per le attività ricreative, il progetto "Periferie al centro" si propone di dotare l'ambito di Pioltello, a partire dalla rifunzionalizzazione di un centro sportivo e dall'apertura di uno sportello di sostegno all'abitare, infrastrutture adeguate all'inserimento di tale contesto geografico in un sistema ampio di relazioni multilivello che ne trasformino la condizione di isolamento in condizione di elevata urbanità.
3. "Integration-machine. Riqualificazione delle periferie dell'Alto Milanese". L'ampia compagine di soggetti che propone la riqualificazione delle periferie dell'Alto Milanese ha immaginato una



“macchina per l’integrazione” che, a partire dalla riqualificazione di tre edifici nei Comuni di Legnano, Rescaldina e Castano Primo, innesci un processo di inclusione sociale che affianca alla realizzazione di spazi abitativi a basso costo e relativi piani di gestione, la progettazione partecipata di alcuni luoghi pubblici, la creazione di nuovi spazi di aggregazione, oltre a interventi di formazione per l’inserimento lavorativo dei giovani. Il progetto si propone di consolidare una già avviata collaborazione fra amministrazioni e terzo settore e di ampliare la rete degli attori in campo anche attraverso processi di partecipazione, rispondendo con questo intento al sotto-obiettivo del Piano strategico di “attuare politiche orientate allo sviluppo sociale sostenibile e inclusivo, garantendo a tutti i cittadini pari opportunità”. I diversi poli di questa “macchina per l’integrazione” sono messi in rete non solo attraverso un sistema di gestione integrato, ma anche territorialmente attraverso l’implementazione di una linea del trasporto pubblico locale e la realizzazione di una pista ciclabile fra gli edifici oggetto di riqualificazione.

4. “Rigenerazione urbana del Nord Milano”. I Comuni di Cinisello Balsamo e Sesto San Giovanni presentano progetti eterogenei per il tipo di rigenerazione urbana proposta, accomunati dall’intento di costruire una nuova caratterizzazione identitaria di contesti marginali, perché poco accessibili o per la carenza di spazi di aggregazione e di servizi sociali e culturali che li contraddistinguono. Due sono le tematiche progettuali interessate, la prima a carattere prevalentemente sociale, la seconda improntata alla riqualificazione ambientale. Il recupero e il riutilizzo di una cascina storica per un intervento di housing sociale, la rifunzionalizzazione di un edificio scolastico, oltre alla realizzazione di “case di cittadinanza” in cui vengono messe a sistema alcune delle progettualità legate alla cultura e alla socialità già presenti sul territorio, sono i progetti volti a favorire l’inclusione sociale. La creazione di una rete ciclabile di interscambio tra i Comuni di Cinisello Balsamo, Milano, Sesto San Giovanni e Monza, e il progetto di riqualificazione del Parco rurale di Cascina Gatti e Adriano, a cerniera fra il sistema fluviale del Lambro e dei Parchi del nord-est Milano, si propongono invece rispettivamente di valorizzare i nodi d’interscambio di scala metropolitana permettendo la ricucitura del tessuto urbano periferico, e di migliorare la qualità paesaggistica e ambientale di quella che oggi è definita come una “no land use” per la presenza, in particolare, di un elettrodotto di cui viene previsto l’interramento.

Un programma per la rigenerazione urbana del Nord Milano  
Azioni, politiche e progetti per il recupero e l’inclusione delle periferie



Figura 2 | Tavola di progetto Nord Milano.  
Fonte: Progetto di candidatura di Città metropolitana di Milano.

5. “RiCA (Rigenerare comunità e abitare) verso Human Technopole”. Il Patto per il Nord Ovest, di cui fanno parte tutti i Comuni della relativa zona omogenea, congiuntamente con le aziende speciali consortili “Comuni insieme” e “Sercop”, oltre a diversi partner come Fondazione Cariplo, propone interventi volti all’inclusione sociale di varie fasce della popolazione nell’ottica di generare nuovi poli di riferimento per l’intera comunità urbana. Il recupero e la rifunzionalizzazione di alcuni immobili, fra cui una casa cantoniera di proprietà di Città metropolitana, sono orientati ad accogliere all’interno del medesimo edificio una casa per anziani e un centro didattico sperimentale per l’infanzia e la terza età, oppure un auditorium insieme a

luoghi di aggregazione per anziani e bambini, o ancora la realizzazione di un *community hub* e uno spazio per l'abitare di fasce deboli. Rigenerare spazi periferici integrando differenti funzioni legate all'abitare, attraverso un progetto articolato sul territorio di più Comuni, risponde al sotto-obiettivo del Piano strategico di “promuovere, anche attraverso la cooperazione tra pubblico e privato, con particolare riferimento al terzo settore, un nuovo sistema di welfare generativo, inteso come leva strategica per l'innovazione”, e si inserisce pienamente nell'orientamento generale della proposta di welfare metropolitano volto a promuovere logiche di rete per costruire un sistema di servizi per l'accoglienza e la coesione sociale.

6. “Per una città di noi. Rigenerazione urbana e sviluppo socioculturale nel Sud Ovest”. In uno dei contesti socio-economici più degradati della Città metropolitana, i Comuni di Pieve Emanuele e Rozzano propongono di costituire una Cabina di regia stabile al fine di sviluppare un polo socioculturale intercomunale formato da tre laboratori urbani, uno a prevalente carattere sociale, l'altro sportivo, l'altro ancora culturale, riqualificando tre strutture pubbliche esistenti. Il progetto si avvale della consolidata collaborazione tra i due Comuni per costruire un coordinamento politico, tecnico e associazionistico che promuova la riqualificazione urbana attraverso interventi di contrasto al disagio. I tre laboratori costituiscono tre incubatori finalizzati alla promozione della cittadinanza attiva e alla diffusione della responsabilità sociale nella comunità cittadina, luoghi di aggregazione capaci di attrarre i talenti e le risorse presenti sul territorio al fine di costruire un'identità di quartiere e di favorire i legami sociali, dando risposta ai problemi di degrado legati all'alta tensione abitativa, a un elevato tasso di micro-criminalità e all'acuto disagio giovanile che hanno storicamente connotato questa regione urbana.

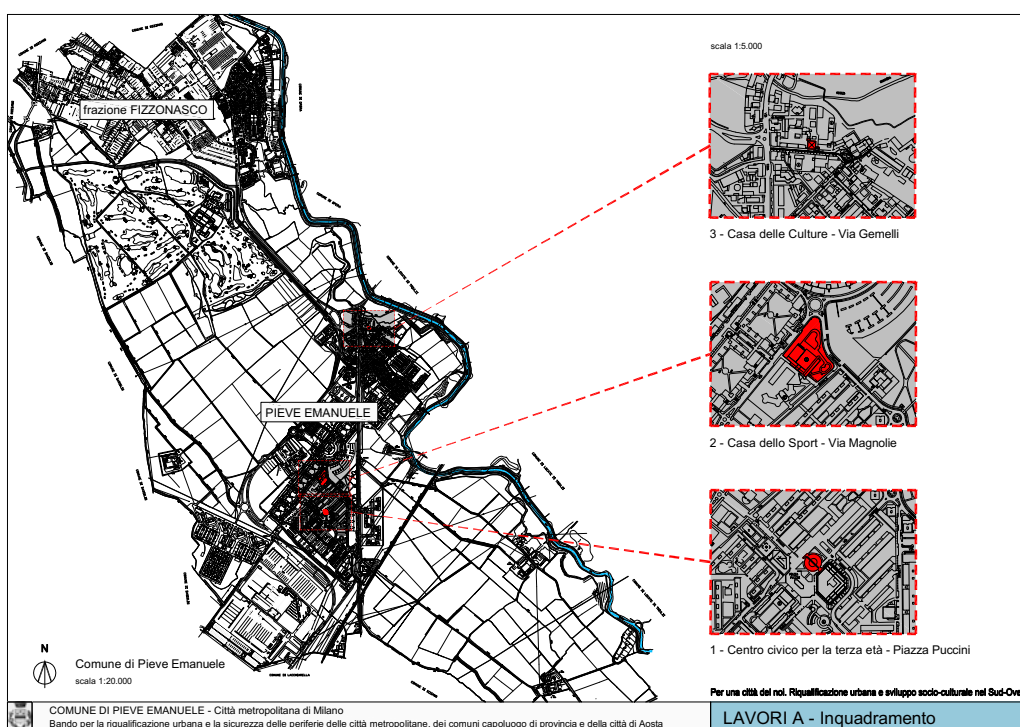


Figura 3 | Tavola di progetto Sud Ovest.  
Fonte: Progetto di candidatura di Città metropolitana di Milano.

## 5 | Costo complessivo del progetto e modalità di gestione

Il costo complessivo del progetto è di 50.763.000 euro, di cui il Bando Periferie finanzia 40.000.000 di euro. Nella tabella sono specificati, per ciascuno dei progetti territoriali in cui si articola il programma generale, il piano finanziario e le coperture finanziarie previste.

zona omogenea	Proponente/i	PROGRAMMA di INTERVENTI	Spesa prevista	Spesa già coperta da finanziamenti	Di cui eventuali contributi privati	Contributo richiesto
Adda Martesana + Milano	Comuni asta Martesana M2 (Milano, Vimodrone, Cernusco s.N., Cassina de' Pecchi, Bussero, Gorgonzola, Gessate)	Riqualificazione urbana e territoriale degli ambiti delle stazioni M2 lungo l'asta della Martesana	€ 12.344.218	€ 4.907.838	€ 0	€ 7.436.380
Adda Martesana	Pioltello, Tribunale di Milano, Prefettura UTG di Milano, Altri Sostenitori	PERIFERIE AL CENTRO Riqualificazione del Quartiere Satellite	€ 1.998.680	€ 781.180	€ 394.180	€ 1.217.500
Alto Milanese	Castano Primo, Legnano e Rescaldina	INTEGRATION_MACHINE Riqualificazione delle periferie dell'Alto Milanese	€ 6.204.986	€ 395.750	€ 192.200	€ 5.809.236
Nord Milano	Cinisello Balsamo, Sesto San Giovanni, PLIS Media Valle Lambro		€ 12.030.896	€ 810.000	€ 0	€ 11.220.896
Nord Ovest	Patto per il Nord Ovest (Comuni di Rho -capofila- Arese, Baranzate, Bollate, Cesate, Comaredo, Garbagnate Milanese, Lainate, Novate Milanese, Pogliano Milanese, Pregnana Milanese, Pero, Settimo Milanese, Solaro, Senago, Vanzago) con Aziende consortili Servizi sociali Sercop e Comuni Insieme	RICA (Rigenerare comunità e abitare) verso Human Technopole	€ 8.634.392	€ 1.970.000	€ 1.360.000	€ 6.664.392
Sud Ovest	Pieve Emanuele, Rozzano	PER UNA CITTA' DI NOI Interventi di rigenerazione urbana e di sviluppo socioculturale nell'area Sud Ovest	€ 9.550.000	€ 2.600.000	€ 0	€ 6.950.000
TOTALI INTERVENTI			€ 50.763.172	€ 11.464.768	€ 1.946.380	€ 39.298.404
RISORSE PER LO SVILUPPO DEL PROGETTO WELFARE METROPOLITANO E RIGENERAZIONE URBANA (da destinare a Città Metropolitana per servizi di supporto ai Comuni, tecnologici e strumentali, formazione, comunicazione istituzionale)						€ 701.596

€ 40.000.000

### 5.1 | Modalità di individuazione dei beneficiari

Città metropolitana di Milano ha individuato quali beneficiari i raggruppamenti di Comuni proponenti i progetti, con l'intento di distribuire le risorse nelle diverse zone omogenee attraverso il coinvolgimento delle reti di soggetti (associazioni, aziende consortili, ecc.) presenti sul territorio e coordinate dalle amministrazioni comunali. Con questo orientamento si è ritenuto di poter raggiungere nel modo più diretto le comunità insediate a cui i progetti sono rivolti, prevalentemente le fasce deboli della popolazione caratterizzate da fenomeni di marginalità abitativa, economica e sociale. Nella logica generale della proposta, i beneficiari di ogni singolo progetto di riqualificazione non sono soltanto i destinatari diretti dell'intervento, bensì tutti i cittadini residenti nel bacino territoriale su cui esso insiste, sia nei termini dell'incremento della qualità urbana di cui tutti potranno usufruire, sia nei termini della percezione diffusa del cambiamento di valore, di immagine, di fruibilità del territorio interessato dagli interventi.

### 5.2 | Dimensione dell'investimento e risultati attesi

La dimensione complessiva dell'investimento corrisponde alla somma dei contributi richiesti da ciascun raggruppamento di Comuni, più una percentuale di circa 1,8 % da destinare a Città metropolitana di Milano per condurre la regia del progetto, come specificato al punto 3. "Promuovere la gestione in forma associata dei servizi di livello comunale tra le amministrazioni, valorizzando il ruolo delle Zone omogenee" è uno dei principali obiettivi del Piano Strategico ed è l'orientamento da cui prende le mosse la proposta di un nuovo welfare metropolitano.

I risultati attesi concernono sia il merito della proposta, sia il metodo che si intende con essa sperimentare. La costruzione di nuovi spazi di coesione e di accoglienza, insieme alla realizzazione o alla riqualificazione di infrastrutture che facilitino le connessioni territoriali, sono i risultati che Città metropolitana si attende al fine di raggiungere l'obiettivo generale di una rigenerazione urbana diffusa delle aree più marginali della regione metropolitana milanese.

Il metodo che con questa proposta si intende perseguire, ovvero una progettualità multisettoriale condotta in rete tra più soggetti presenti sul territorio, rappresenta un risultato nei termini dell'individuazione di nuovi modelli di governance che siano esportabili in altri contesti e dunque che permettano di costruire un metodo di lavoro replicabile. Affrontare le politiche di rigenerazione urbana non più in modo occasionale, ma con un'impostazione progettuale complessa che sappia produrre



sinergie fra diverse azioni, ambiti di intervento, strumenti, nonché risorse attivabili sul territorio, costituisce il risultato più atteso per un ente in fase di costruzione come è attualmente la Città metropolitana. Intercettare e far convergere le “buone pratiche” e le relazioni fra diversi soggetti entro una regia unitaria è l’obiettivo che Città metropolitana di Milano si pone nella prospettiva di lavorare in modo strutturale sul coordinamento delle partnership pubblico/privato per i futuri progetti di rigenerazione dei suoi territori.

### 5.3 | Il coinvolgimento dei soggetti privati

Le modalità di coinvolgimento dei soggetti privati, nonché le regole per l'erogazione dei servizi e per la fruizione degli spazi oggetto di riqualificazione, sono state fissate in appositi protocolli di collaborazione tra Città metropolitana e i soggetti proponenti. All'avvio del programma è stata infatti sottoscritta una convenzione tra Città metropolitana e ognuno degli enti responsabili dei lavori e/o delle azioni finanziate, a garanzia dei reciproci impegni derivanti dal contributo richiesto. In coerenza con gli obiettivi del progetto, in ciascuna convenzione viene richiesto ai Comuni e ai soggetti che percepiscono il contributo l'impegno affinché gli spazi da riqualificare nonché i servizi da attivare sul territorio siano destinati a un'utenza sovracomunale, sulla base di una ricognizione puntuale dei bisogni emergenti nell'area omogenea interessata. Viene altresì richiesto, a garanzia delle ricadute degli interventi a una scala metropolitana, che nella fase di gestione venga previsto il monitoraggio sull'effettiva inclusione nei singoli progetti di una parte della popolazione non residente nel Comune in cui è situato l'immobile o si svolge l'azione oggetto di intervento.

### Riferimenti bibliografici

- Città metropolitana di Milano (2016), *Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza*. Progetto di candidatura per il Programma straordinario di interventi di riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo.
- Curti F., a cura di (2006), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina Edizioni, Roma.
- Munarin S., Martelliano V. (2012), *Spazi, storie e soggetti del welfare*, Gangemi editore, Roma.
- Munarin S., Tosi M.C. (2014), *Welfare space. On the role of welfare state policies in the construction of the contemporary city*, List edizioni, Roma.
- Pasqui G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaka Book, Milano.
- Pezzoni N. (2011), *La città sradicata. Il progetto dell'abitare per le popolazioni in transito*, in “Abitare l'Italia. Territori, economie, disuguaglianze”, Atti della XIV Conferenza SIU, Planum. The Journal of Urbanism, vol. 2/2011.
- Pezzoni N. (2017), *Metropolitan Welfare as a vision for Milan Metropolitan City*, in “MIT MetroLab – Shaping the new Metropolitan Discipline” - MIT Massachusetts Institute of Technology, Boston, 16-20 Gennaio 2017, Conference Paper.
- Pomilio F., a cura di (2009), *Welfare e territorio. Esplorare il legame tra politiche dei servizi e dimensione urbana*, Alinea, Firenze.

# Città Metropolitane tra fondi strutturali, di sviluppo e coesione e ordinari. Elementi per un'agenda urbana nazionale?

**Carlo Torselli**

ECOTER S.r.l.

Email: [c.torselli@ecoter.it](mailto:c.torselli@ecoter.it)

Tel: 333 7451242

## **Abstract**

La Legge Delrio (L. 56/2014) ha introdotto novità significative e controverse nell'architettura delle istituzioni locali. Quasi contemporaneamente è stato adottato dalla Commissione Europea il Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014-2020" (PON Metro): esperimento unico a livello europeo, cui la CE guarda con interesse per le possibili implicazioni circa l'Agenda urbana europea approvata nel maggio 2016 e un rafforzato protagonismo delle grandi città nel ruolo di "Autorità Urbana". Successivamente, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione ha originato i Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane (CM), con investimenti di nuove risorse per circa 3 Mrd€.

Infine, anche le risorse nazionali "ordinarie" si sono occupate delle realtà urbane con il Piano nazionale delle città, il bando per le aree degradate e quello per le periferie.

Si propone un'analisi di metodo e di sostanza, insieme con la quantificazione di questi ingenti impegni finanziari di varia origine distribuiti in macro aree tematiche di intervento. Alla luce dell'Agenda urbana europea – Patto di Amsterdam, nell'ottica di una possibile agenda urbana nazionale, si forniscono e organizzano informazioni e argomentazioni per approfondire il dibattito sul tema tra studiosi e operatori pubblici e privati e per promuovere adeguate politiche pubbliche in merito.

**Parole chiave:** urban policies, public policies, european policies.

## **1 | Il recente quadro di riferimento per le politiche urbane**

Negli ultimi anni è cresciuto il dibattito sul ruolo delle città nelle politiche di sviluppo e sulle difficoltà che ne possono frenare l'azione.

Ciò ha avuto conseguenze istituzionali e programmatiche senza giungere, però, ad iniziative organiche e sistematiche, per cui è utile riflettere sullo scenario che si sta delineando e che necessita di adeguamenti sostanziali.

Anzitutto, l'istituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) nel giugno del 2012 (art. 12 bis del Dl n. 83/2012), aveva individuato il soggetto che avrebbe potuto/dovuto coordinare le politiche urbane attuate dalle Amministrazioni centrali con le Regioni e le Autonomie locali, in una prospettiva di crescita, inclusione sociale e coesione territoriale. Il tema delle politiche urbane è così rientrato a pieno titolo nell'azione del Governo come approccio strategico per combattere situazioni di declino economico, di disagio sociale e di rischi ambientali. L'attività del CIPU si concretizza nel documento "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana" presentato dal ministro Barca al CIPU nel marzo 2013. In esso si raccolgono contributi forniti da Ministeri, rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con «riflessioni "politiche e tecniche" sulla strategia che ha mosso nell'ultimo anno la rispettiva azione, in un contesto caratterizzato dalla diversa dimensione urbana [...]» (Barca, CIPU, 2013). Il punto di partenza è centralistico e poco selettivo quanto a priorità o specificità e, probabilmente, il fatto che il documento potesse essere un'eredità per il un nuovo governo che si sarebbe insediato dopo poco più di un mese ha affrettato i tempi di divulgazione del lavoro svolto. Nonostante ciò, il CIPU è stato un sostanziale fallimento, in quanto i suoi sforzi sono rimasti lettera morta.

Il secondo *input* istituzionale è giunto alla fine del tormentato *iter* concluso con la legge Delrio (L. 56/2014) "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Per la presente analisi, interessano le implicazioni relative alle Città Metropolitane, oggetto di molteplici attenzioni correlate alle politiche urbane.

Nel biennio successivo si ha l'approvazione di programmi e documenti di indirizzo per l'impiego di risorse aggiuntive e straordinarie europee e nazionali nell'ambito delle politiche urbane. Si segnalano il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON Metro, per la parte del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR; 2015); il Piano nazionale per le città (2012); il Bando per la riqualificazione

sociale e culturale delle aree urbane degradate (2015); il c.d. Bando per le periferie, che ha praticamente rimpiazzato i due precedenti; i Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane (2016), siglati con quasi tutti potenziali beneficiari (12 su 14, mancano Bologna e Roma).

Come documenti di indirizzo, vanno citati l'Accordo di Partenariato (AP) tra Stato italiano e Commissione Europea, documento di riferimento per l'uso dei fondi europei nel nostro paese (POR e PON) e spesso indicato nei documenti ufficiali come fulcro di una ipotetica agenda urbana nazionale, anche se in maniera velleitaria e impropria (Torselli, Pira, 2017), nonché la *Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam*.

Il Patto di Amsterdam contiene, tra l'altro, tre profonde innovazioni di carattere generale e in riferimento all'AP. Esso disegna vari campi d'azione<sup>1</sup> che tengono conto anche di esigenze di stretta attualità e innovativi rispetto a temi tradizionali. Basti pensare, ad esempio, all'economia circolare, all'adattamento climatico, all'inclusione dei migranti. Inoltre, la *governance* multilivello proposta, verticale e transnazionale, apre al protagonismo di Città, Regioni e Stati in un meccanismo che faccia tesoro di difficoltà, approcci, volontà ed eccellenza delle esperienze in corso. Infine, poiché l'Agenda è svincolata dall'impiego di fondi europei, lascia ampi margini per declinazioni nazionali, sulle quali possono convergere fonti finanziarie diverse, secondi tempi e modalità funzionali alle peculiarità affrontate.

Quest'ultima constatazione può costituire una criticità per l'Agenda stessa, per lo sfasamento di due anni rispetto all'avvio della programmazione 2014-2020: non vi sono finanziamenti *ad hoc* a sostegno delle iniziative con le quali la si volesse sostanziare. Infatti, come precisa il Consiglio dell'UE nelle sue "Conclusioni su un'agenda urbana per l'UE" del 24 giugno 2016, questa iniziativa, da un lato, «non inciderà sull'attuale ripartizione delle competenze giuridiche e sulle strutture operative e decisionali esistenti, né trasferirà competenze al livello dell'UE», dall'altro lato, «non creerà nuove fonti di finanziamento dell'UE, non punterà a stanziamenti più elevati per le autorità urbane».

In ambito nazionale, l'affiancarsi di molteplici iniziative è lungi dal focalizzare le *policy* e la loro episodicità induce gli enti potenziali beneficiari delle risorse al *maquillage* formale per progetti – talvolta giacenti nei cassetti – perché, di volta in volta, possano così apparire adeguati ai vari bandi. Nella generale carenza di risorse accade che le politiche divengano funzionali alla conquista di risorse (Balducci, 2016) occasionalmente disponibili e non viceversa.

In questo senso, un'autentica messa a sistema di iniziative comunque avviate o da avviare diventa un imperativo non rinviabile. Può essere fondamentale, in questa prospettiva, valorizzare esperienze di molte città, dalle quali può prendere le mosse «un'agenda per le città» (Pasqui, 2016). Tuttavia, pur invertendo i deludenti tentativi *top-down*, non va taciuto che spesso, per l'attenzione all'agenda urbana, si tenti di etichettare così tutto quanto sia localizzato, assonante o correlabile con l'urbano.

Analisi e considerazioni seguenti sottendono un'idea di agenda urbana nazionale che implichi consapevolezza e assunzione di impegni reciproci per le "cose da fare", con processi di *multi-level governance* che coinvolgano tutti i *policy makers*. Si passeranno in rassegna le più significative iniziative riguardanti le Città Metropolitane (CM), ricercando elementi riconducibili a politiche urbane organiche o ad una vera e propria agenda urbana nazionale.

Nel secondo capitolo si analizzerà in quest'ottica il PON Metro; nel terzo si rifletterà sui Patti per lo sviluppo delle CM (o dei capoluoghi), finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC); nel quarto saranno protagonisti il Piano e i Bandi per le città, le aree degradate e le periferie. Le conclusioni proporranno una valutazione dell'insieme delle iniziative derivate dagli strumenti citati.

## 2 | Le Città Metropolitane e il PON Metro

Il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane è approvato dalla CE nel luglio del 2015, dopo circa un biennio di lavori preparatori e di negoziato. Discende da un confronto partenariale coordinato dall'allora Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica tra Sindaci, Associazione nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), Regioni interessate e Amministrazioni centrali. Nel panorama europeo è un'iniziativa unica e sperimentale rivolta alle sole aree urbane, per contribuire a soddisfare l'obbligo regolamentare europeo di destinare almeno il 5% delle risorse FESR di ogni Stato membro per "azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile" (Reg. UE 1301/2013). Avvio e prima implementazione seguono di poco l'analogo processo della Legge Delrio (L. 56/2014) che ha istituito le CM.

È evidente che, per la composizione territoriale delle CM, coincidenti con le vecchie province omonime di cui hanno preso il posto (Torselli, Pira, 2016), tranne che nel caso di Cagliari, il rispetto del suddetto

<sup>1</sup> Si tratta di: Inclusione dei migranti, Qualità dell'aria, Povertà urbana, Housing, Economia Circolare, Lavoro e competenze nell'economia locale, Adattamento climatico, Transizione energetica, Uso sostenibile dei suoli, Mobilità urbana, Transizione digitale, Appalti pubblici innovativi e responsabili.

vincolo comportava un restringimento delle aree di intervento a quelle certamente urbane. Di qui una prima contraddizione del PON: è detto “delle CM” ma interviene quasi esclusivamente sui capoluoghi, a parte l’eventuale (irrisoria) “estensione ad altri Comuni di cintura della sperimentazione di modelli integrati di *e-government*” (PON Metro, pagg. 23-24).

Ciò alimenta l’equivoco, permanente, tra la CM come ente di area vasta, il suo capoluogo e modalità alternative per indicare il territorio di riferimento. Così, anche nel PON, si mescolano riferimenti ad area urbana, o metropolitana, comuni metropolitani, o di cintura, contesto metropolitano, ecc., unitamente all’errata attribuzione di ruolo e poteri a Sindaco, Autorità Urbana e Organismo Intermedio (Reg. UE 1301/2013). Di qui rischi e conseguenze negative nelle scelte programmatiche, nel disegnare quadri di riferimento per le politiche e per corrette relazioni istituzionali e funzionali tra i soggetti coinvolti.

Su questa situazione, infatti, si innestano altre contraddizioni o paradossi che rendono meno efficace l’azione.

Anzitutto, sorgono interrogativi sulla scelta, o sulle motivazioni, di escludere interventi del PON in riferimento al terzo *driver* dell’AP sull’agenda urbana, «dedicato al “rafforzamento della capacità delle città di attrarre segmenti di filiere produttive globali e favorire la crescita di servizi avanzati”, perché la sua concezione strategica e progettuale prevede un diverso meccanismo di governance, fortemente radicato nella programmazione regionale [...], e pertanto non giustificerebbe il ricorso alla filiera decisionale adottata per il PON METRO. » (ib. pag. 19) Questa sorta di “paradosso competitivo”, infatti, parrebbe disconoscere qui il ruolo che altrove è riconosciuto alle città di traino per l’economia propria, del territorio di riferimento, della regione e della nazione. In seguito si verificherà che, al contrario, risorse significative dei Patti per le CM, con le stesse premesse e *governance* del PON, vanno proprio allo “sviluppo economico e produttivo”.

Altra contraddizione riguarda la vicenda “strategica” delle CM e del PON. Quest’ultimo è stato definito prima che le CM potessero adempiere all’obbligo di legge circa la redazione (controversa) di un “piano strategico” (Torselli, Pira, 2016). Tuttavia, dopo che gli interventi del PON sono stati “co-progettati”, prima dell’approvazione del programma, nel Comitato di Sorveglianza del 2016 ci si impegna perché ogni CM si doti di un “documento strategico”, quasi a giustificare *a posteriori* la selezione degli interventi priva di riferimenti a “politiche”, se non all’agenda digitale.

Il PON si focalizza, quindi, su due dei tre *driver* che l’AP attribuisce alla c.d. agenda urbana nazionale: applicazione del paradigma “Smart city” per ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per residenti e utilizzatori delle città, per CM più accessibili e sostenibili; promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio, per CM più coese ed inclusive (PON, pag. 18). Qui si considera la parte finanziata dal FESR, cioè tre dei quattro Assi del programma.

Ne deriva un insieme di interventi programmati puntualmente attraverso i “dossier preliminari di co-progettazione” che, complessivamente, comportano un quadro di investimenti esplicitato nella Tab. I:

Tabella I | Investimenti programmati dal Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020.  
Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Settori di intervento	Investimenti programmati	
	€	%
Energie rinnovabili: solare	4.966.666,66	<b>0,82</b>
Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno	53.913.333,26	<b>8,95</b>
Rinnovo della dotazione di alloggi sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno	24.773.333,31	<b>4,11</b>
Infrastrutture e promozione di trasporti urbani puliti (compresi gli impianti e il materiale rotabile)	133.013.333,04	<b>22,09</b>
Sistemi di trasporto intelligenti (compresa l'introduzione della gestione della domanda [...] )	33.813.333,29	<b>5,62</b>
TIC: altri tipi di infrastrutture TIC/risorse informatiche/impianti di grandi dimensioni (comprese infrastrutture elettroniche, centri di dati e sensori [...])	75.986.666,67	<b>12,62</b>
Infrastrutture edilizie	67.040.000,00	<b>11,13</b>
Altre infrastrutture sociali che contribuiscono allo sviluppo regionale e locale	45.986.666,67	<b>7,64</b>
Servizi e applicazioni di e-government (compresi gli appalti elettronici, le misure TIC a sostegno della riforma della P.A. [...])	79.506.666,67	<b>13,20</b>
Piste ciclabili e percorsi pedonali	67.866.666,58	<b>11,27</b>
Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	15.273.333,33	<b>2,54</b>
<b>Totale</b>	<b>602.139.999,48</b>	<b>100,00</b>

Si constata che oltre un terzo degli investimenti riguarderà le TIC, tra infrastrutture e servizi; poco più di un quarto andrà per trasporti urbani puliti e intelligenti; infrastrutture edilizie e piste ciclabili, ciascuna per circa l'11% del totale. Verosimilmente, la reale efficacia di questi investimenti, quasi esclusivamente nei capoluoghi delle 14 CM, come detto, dipenderà non poco dall'integrazione con altre iniziative.

### 3 | I Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane

Come premesso, il FSC contribuisce alla programmazione 2014-2020 con ingenti risorse nazionali, affiancate a quelle europee, per «l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali [...]» (D. lgs. n. 88/2011).

Il loro impiego è assimilato a quello dei fondi strutturali, al fine di garantire unitarietà e complementarità dell'insieme di risorse, «in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale» (ibid. art. 4).

In questo senso, oltre a circa 40 Mrd€ del FESR, sono disponibili per il medesimo periodo di programmazione almeno altrettante risorse del FSC, con obiettivi di riequilibrio nell'azione di sviluppo tra sud e nord del paese. Infatti, esse sono destinate per l'80% alle 8 Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) e per il restante 20% a quelle del Centro-Nord (L. 190/2014, legge di Stabilità 2015, c. 703).

In questo quadro, circa 3 Mrd € sono stati programmati dal CIPE per i Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane. Così, per questi ambiti territoriali/istituzionali, vengono quintuplicate le risorse che il PON Metro destina allo stesso scopo. Al momento, delle 14 CM, 12 hanno già firmato il “Patto per lo sviluppo” con la Presidenza del Consiglio dei Ministri; mancano all'appello Bologna e Roma. Torino rappresenta una singolarità perché il suo Patto è trilaterale, in quanto è coinvolta anche la Regione Piemonte. In proposito, va notata la contemporanea presenza di Patti per le Regioni, anch'essi riferiti ai regolamenti europei e all'AP, al fine di valorizzare l'approccio unitario, l'integrazione e possibili sinergie tra gli strumenti e le iniziative sostenute da ciascuno di essi.

La governance dei Patti si esprime, a livello centrale, con una Cabina di regia che raccordi ogni area tematica nazionale con i risultati attesi di azioni e interventi. Tuttavia, nelle more dell'avvio di questo processo, si potrà procedere con un piano stralcio di interventi di avvio immediato. A livello locale, invece, viene istituito un “Comitato di indirizzo e controllo per la gestione del Patto”, composto da tre rappresentanti dell'Amministrazione centrale e da uno della CM.

Quanto alle ragioni della selezione degli interventi, mentre nei Patti per le Regioni, se non altro, si cita il Documento Economico Finanziario, in quelli per le Città, si parla della mera individuazione di linee di fondo, interventi prioritari, principali ambiti di intervento, ecc., senza il sostegno di alcun documento programmatico. Ne risulta che «le principali Linee di Sviluppo e relative aree di intervento» dei Patti sono «concordate» tra la Presidenza del Cons. Min. e la Regione e prive di altre chiare e argomentate motivazioni. Tanto basta a definire “strategiche” tutte le azioni e le aree tematiche di intervento finanziate. Inoltre, replicando il *modus operandi* del PON Metro e dei Patti per le Regioni, si manifesta “l’intenzione”, in un secondo tempo, di “attivare un processo di pianificazione strategica”. Anche in questo caso, quindi, si promuove la strategicità *a posteriori*.

Un’ultima considerazione metodologica riguarda la natura dei Patti. Infatti, nonostante in genere si parli di Patti per le Città Metropolitane, ciò si verifica realmente in 5 casi (Bari, Cagliari, Firenze, Messina e Reggio Calabria); per Catania, Genova, Palermo e Venezia si tratta del solo capoluogo; similmente capita per Napoli, anche se potrebbe esserci interventi su edifici pubblici di altri Comuni; Milano viene aggiunta la “area metropolitana”; per Torino si è già detto; i Patti di Roma e di Bologna non sono ancora firmati.

Si può ora focalizzare l’attenzione su contenuti e quadri finanziari dei Patti, per cercare di coglierne priorità e possibili nessi con l’AP, oltre che con il PON Metro e, più in generale con i programmi cofinanziati dall’UE ed esplicitarne potenzialità riconducibili agli *input* dell’Agenda urbana europea.

Ogni Patto presenta un quadro economico di sintesi con indicate le aree tematiche di intervento che, a parte peculiarità locali, riguardano principalmente: infrastrutture; ambiente e territorio; sviluppo economico e produttivo; turismo, cultura e sport; scuola e università; sanità. L’approccio adottato per la classificazione non è univoco e lineare perché talvolta indica la mera natura dell’intervento mentre, in altri casi, tiene conto degli obiettivi perseguiti, oppure si adotta la categoria più generale.

Nella Tab. II si presenta una sintesi delle aree tematiche di intervento dei Patti e delle risorse assegnate<sup>2</sup>.

**Tabella II | Aree tematiche di intervento dei Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane (risorse FSC, in milioni di euro).**  
Fonte: elaborazione dell’autore su dati dell’Agenzia per la Coesione Territoriale e del Governo.

Area di intervento	Bari	Cagliari	Catania	Firenze	Genova	Messina	Milano	Napoli	Palermo	Reggio Calabria	Torino	Venezia	Totale
Infrastrutture	65	60	115	67	10	164	103	152	212	12	351	26	1.336
Riqualficazione urbana, sociale e servizi	58							30	23	24			135
Sviluppo economico e produttivo	46	16	13	25	44	57		20	5	7	140		373
Ambiente e Territorio	5		176			39	7	90	38	21	105	58	539
Ambiente, territorio e sviluppo turistico		54			43								97
Turismo e cultura	51		17			56		13	23	44		26	230
Sicurezza, Legalità e Politiche Sociali			1	6		2				1			10
Cultura, salute e benessere		19			14	2				17			52
Scuola, Università e Lavoro		16	9	12		11			32	7	10		97
Governance e Rafforzamento P. A.	5	3						3					11
<b>Totale costi e risorse</b>	<b>230</b>	<b>168</b>	<b>332</b>	<b>110</b>	<b>110</b>	<b>332</b>	<b>110</b>	<b>308</b>	<b>332</b>	<b>133</b>	<b>606</b>	<b>110</b>	<b>2.881</b>

Risulta che gli investimenti per infrastrutture (trasporti, viabilità e altre infrastrutture) assorbono quasi metà delle risorse disponibili; oltre un quarto degli investimenti è dedicato ad ambiente, territorio e turismo; circa il 5% va per riqualificazioni urbane e il resto è distribuito in attività di modesta incidenza finanziaria.

In realtà, i Patti presentano un quadro finanziario di sintesi nel quale si ipotizza una c.d. «messa a sistema»<sup>3</sup> di risorse di varia provenienza, programmi complessi o assegnazioni puntuali. Tuttavia, dall’analisi dell’elenco degli interventi, emerge che, oltre all’assenza di un riferimento programmatico generale, spesso gli interventi appaiono episodici e non correlati a obiettivi comuni, come testimonia la carenza di indicatori misurabili e realistici. Si ritiene poco utile, o fuorviante, una lettura dei quadri finanziari che tenga conto di altre risorse (“già assegnate” e “disponibili”) in quanto non danno informazioni esaustive

<sup>2</sup> Per maggiore omogeneità, si è riclassificato qualche intervento secondo i criteri adottati per i fondi europei e più seguiti nei Patti. Ad es., nel caso di Reggio Calabria, impianti per la depurazione sono inseriti nella generica voce “infrastrutture”: per la citata omogeneizzazione sono stati contabilizzati nella categoria “ambiente”.

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio, il Patto per Palermo, all’art. 3.



sulla situazione reale e pare che si preoccupino soprattutto di dichiarare l'esistenza di grandi risorse per il territorio in questione, e non reali integrazioni o sinergie.

Con progressive approssimazioni, si conclude l'analisi con una sintesi delle macro aree tematiche di intervento dei Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane e del PON Metro.

I differenti criteri utilizzati nelle due tipologie di strumenti per classificare gli interventi, insieme alla genericità delle loro denominazioni, non consentono un'elevata precisione, pari a quella che si è potuta esprimere in precedenza per ciascuno strumento. Il quadro finanziario ricavato in Tab. III è indicativo dell'entità e della distribuzione delle risorse programmate.

*Tabella III* | Macro aree tematiche di intervento per i Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane; raffronto e integrazione con il PON Metro.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e del Governo.

Macro aree tematiche di intervento	Patti per lo Sviluppo delle Città Metropolitane (FSC) 2014-2020	PON Metro (FESR) 2014-2020	Patti CM + PON M 2014-2020	
	(€)	(€)	(€)	%
Infrastrutture (trasporti, viabilità, mobilità, TIC, edilizia)	1.336.006.314,00	390.186.666,25	1.726.192.980,25	49,56
Riqualificazione urbana	135.440.727,52	67.040.000,00	202.480.727,52	5,81
Sviluppo economico e produttivo	373.026.003,61	0,00	373.026.003,61	10,71
Ambiente (con energie alternative ed efficientamento energetico), territorio e sviluppo turistico	636.402.564,61	83.653.333,23	720.055.897,84	20,67
Turismo e cultura	229.605.128,69	0,00	229.605.128,69	6,59
Scuola, Università e Lavoro	97.176.362,55	0,00	97.176.362,55	2,79
Altro	73.125.419,02	61.260.000,00	134.385.419,02	3,86
<b>Totale</b>	<b>2.880.782.520,00</b>	<b>602.139.999,48</b>	<b>3.482.922.519,48</b>	<b>100,00</b>

Le cifre sono eloquenti circa le macro aree tematiche di intervento individuate: circa la metà delle risorse sono per infrastrutture di vario genere; poco più del 20% riguarda ambiente, territorio e sviluppo turistico; meno tradizionale e di rilievo è l'attenzione per lo sviluppo economico e produttivo.

#### 4 | Il Piano per le Città; il bando per le aree degradate; il bando per le periferie

Pur trattandosi di strumenti non programmatici, il piano e i due bandi in questione non possono essere ignorati perché destinati ad incidere sulle città in generale e, quindi, anche sulle CM.

Promossi, rispettivamente, nel 2012, 2015 e 2016, possono essere rappresentati, più che per i contenuti intuibili dalla loro denominazione, con i numeri che li contraddistinguono.

Il Piano nazionale per le città nasce con una dotazione di 200 M€; 457 proposte che, includendo finanziamenti in essere e la partecipazione di privati, potrebbe “muovere” circa 20 Mrd€. Finanziamenti accordati: circa 173 M€.

Bando per le aree degradate: dotazione di quasi 200 M€; 870 proposte di cui circa 400 ammissibili.

Bando per le periferie: dotazione di 500 M€; 120 proposte ammissibili, con finanziamenti richiesti per poco più di 2 Mrd€. Sono stati finanziati per ora i primi 24 progetti, ad esaurire la dotazione di partenza. Circa la metà di questa cifra va a proposte avanzate da Città Metropolitane o da loro capoluoghi.

Successivamente, il Governo ha stabilito di finanziare con risorse via via disponibili (FSC e Fondo infrastrutture) tutte le proposte in graduatoria. Desta perplessità, a parte il tentativo di rimediare alla frustrazione degli EELL per le due esperienze precedenti, la scelta di vanificare ogni aspetto competitivo del bando e la qualità delle ultime proposte in graduatoria (25 punti contro i 95 della prima classificata).

È confermata la valutazione generale di episodicità e frammentarietà delle iniziative, associata alla sproporzione e al conseguente spreco di risorse per la predisposizione di tante proposte rispetto ai finanziamenti poi concessi.

## 5 | Conclusioni

Il panorama descritto è molto vario ed è arduo individuare nessi logici sostanziali con l'ipotesi di un'agenda urbana nazionale e con gli *input* dell'Agenda urbana europea. È evidente, infatti, come la classificazione adottata per i finanziamenti dei Patti, cui è stata ricondotta anche la programmazione del PON Metro per proporre una sintesi, non consenta di ricostruire, anche *a posteriori*, reali intenzioni programmatiche o il perseguimento di veri obiettivi strategici. Pare che l'approccio adottato privilegi logiche contabili piuttosto che strategie di sviluppo ed è molto difficile cogliere *fil rouge* che leghino tra loro gli interventi, la cui occasionalità ed episodicità sembra diffusa. Anche la "cantierabilità" spesso invocata come giustificazione delle scelte, troppo spesso si rivela un mito facile da sfatare.

Se è certamente comprensibile che qualunque risorsa assegnata ad un ente locale trovi accoglienza calorosa, è anche vero che certe modalità di procedere possono apparire mortificanti per esperienze di grande vitalità che le stesse realtà urbane cercano faticosamente di promuovere in ambito nazionale e internazionale.

Basti citare, in merito, il coinvolgimento di alcuni capoluoghi di CM nei partenariati per l'Agenda urbana europea: Bari, mobilità urbana; Roma, transizione digitale; Torino e Italia, lavoro e competenze nell'economia locale; Milano, qualità dell'aria; Genova, adattamento climatico; Bologna, uso sostenibile dei suoli.

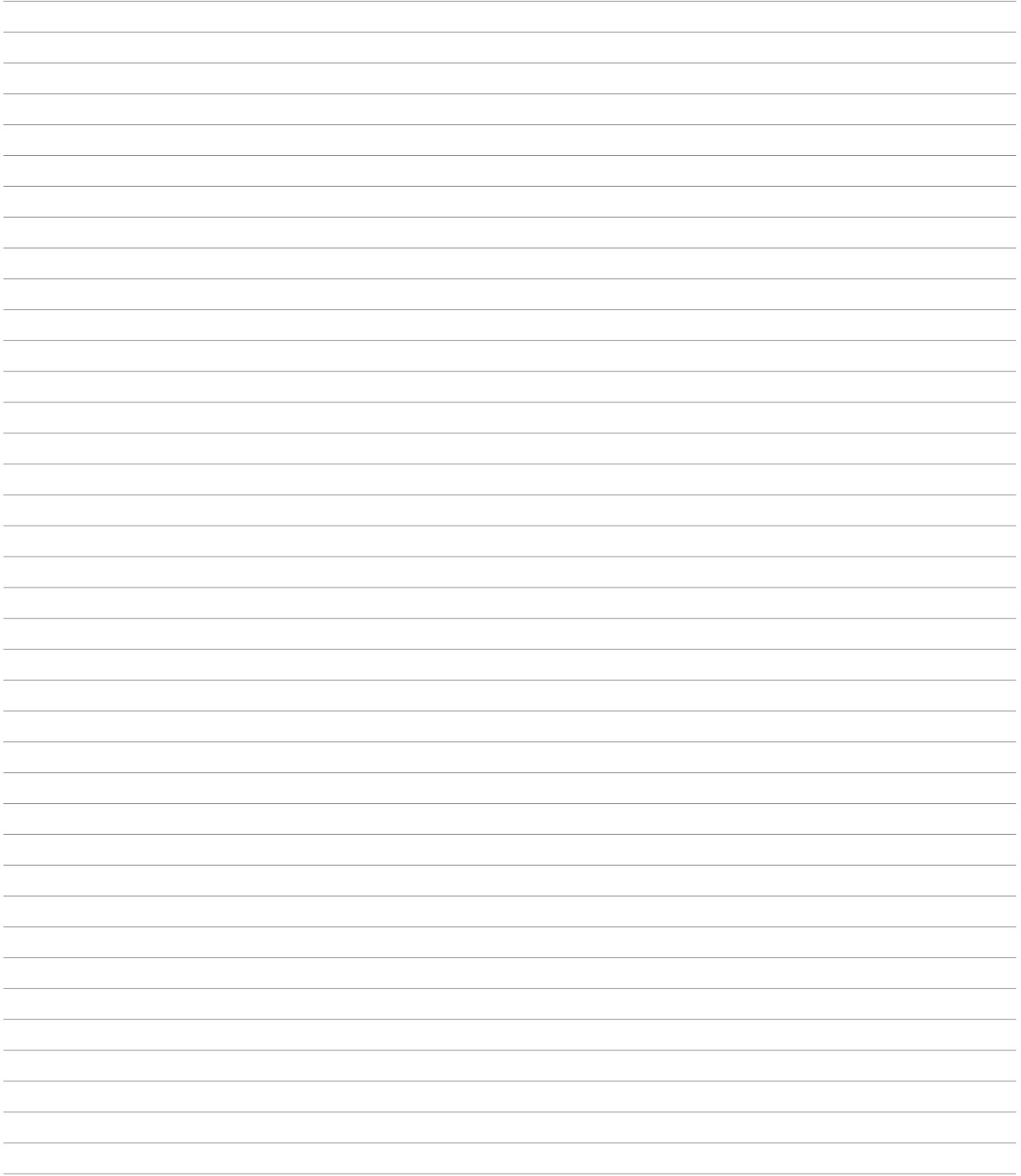
Risulta difficile immaginare scenari più diversi tra loro per i due appena fatti emergere. Gli ultimi, tuttavia, lasciano ben sperare circa la possibilità che anche ciò che al momento risulta slegato da logiche, contesti e obiettivi di vero sviluppo possano essere riorientati in tali direzioni.

## Riferimenti bibliografici

- Balducci A. (2016), Presentazione su *Sintesi del Rapporto sulle città 2016 – Le Agende urbane delle città italiane*; Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane,  
[http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/11/Sintesi\\_del\\_Rapporto\\_2016-03.pdf](http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/11/Sintesi_del_Rapporto_2016-03.pdf).
- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy* – Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy,  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf).
- Barca F. (2012), Ministro per la Coesione territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*,  
[http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master\\_27%20dic%202012.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master_27%20dic%202012.pdf).
- Barca F., Comitato Interministeriale per le politiche urbane (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*,  
[http://reccs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-citta\(1\).pdf](http://reccs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-citta(1).pdf).
- Comitato delle Regioni (2014), 107a sessione plenaria del 25 e 26 giugno 2014. Parere del Comitato delle regioni — *Verso una politica urbana integrata per l'Unione europea* (2014/C 271/03) Relatore: Bas Verkerk (NL/ALDE),  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IR6902&from=IT>.
- Commissione Europea (2014), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – elementi fondanti di una Agenda Urbana UE*,  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/consultation/urb\\_agenda/pdf/comm\\_act\\_urb\\_agenda\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf).
- Commissione Europea (2014a), Commissione Europea (2014), *Sviluppo urbano sostenibile integrato, Politica di coesione 2014-2020*.
- Dipartimento Politiche per lo Sviluppo, UVER (2014), *I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche*,  
[http://presidenza.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver\\_Rapporto\\_2014.pdf](http://presidenza.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver_Rapporto_2014.pdf).
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Accordo di Partenariato tra lo Stato Italiano e la Commissione Europea*,  
<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>.

- Fondo per lo sviluppo e la coesione (2016), *Il FSC nel periodo di programmazione 2014-2020*,  
<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/05/12/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/>.
- Pasqui G. (2016), Introduzione su *Sintesi del Rapporto sulle città 2016 – Le Agende urbane delle città italiane*,  
 Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane,  
[http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/11/Sintesi\\_del\\_Rapporto\\_2016-03.pdf](http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/11/Sintesi_del_Rapporto_2016-03.pdf)
- Pira C., Torselli C. (2014), *L'agenda urbana europea nei Programmi Operativi: il caso Sardegna e altre declinazioni regionali*, Moccia F.D. (eds), Atti della VIII Giornata di studio INU “Una politica per le città italiane”,  
 Urbanistica e Informazioni, n. 257, bimestre settembre ottobre 2014, Edizioni INU.
- Stato italiano e Regioni italiane, *Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane e Programmi Operativi Regionali*,  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT&regionId=ALL&objectiveId=14&ObjectiveId=ALL](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT&regionId=ALL&objectiveId=14&ObjectiveId=ALL).
- Unione Europea (2013), Regolamento FESR 2014-2020, *Reg UE 1301/2013*,  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=IT>.
- Unione Europea (2013a), *Reg. 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, [...]*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=IT>.
- Unione Europea (2016), *Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam*,  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf).
- Torselli C., Pira C. (2016), Città metropolitana: burocrazia, amministrazione e governo” in: Romeo Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste.
- Torselli C., Pira C. (2017), Gli interventi dei POR FESR in ambito urbano: azioni occasionali o germi di una possibile Agenda urbana?, in AA. VV. (2017), Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. “Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese”, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 1642-1649.

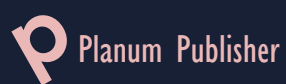












Roma-Milano

[www.planum.net](http://www.planum.net)

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017